

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA



TESIS DOCTORAL

**El PAN en las elecciones de 2012: entender la derrota desde el punto de
vista de sus élites, un estudio de caso**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Magdalena Sofía Frech López Barro

Director
Javier Roiz Parra

Madrid, 2016



UNIVERSIDAD COMPLUTENSE
MADRID



FUNDACIÓN
INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN
JOSÉ ORTEGA Y GASSET

Universidad Complutense de Madrid
Instituto Universitario de Investigación
Ortega y Gasset

Programa de doctorado

Gobierno y Administración Pública

Tesis Doctoral

El PAN en las elecciones de 2012: entender la derrota
desde el punto de vista de sus élites, un estudio de caso

Doctoranda

Magdalena Sofía Frech López Barro

Directores de la tesis

Dr. Javier Roiz Parra

Dra. María Esther Del Campo García

Universidad Complutense De Madrid

Madrid, 2015

Para Juan y Guadalupe. Para Santiago y Dennise, Juan y Claudia, Pilar y Juan, Emilio y Sofía y sus respectivas proles. Para Diana, Lydia y Agustín.

Para Daniela, Marcia y Carlos.

Para cada uno de los entrevistados que con gran generosidad y apertura, me permitieron ver lo que desde “fuera” no puede observarse.

Para Charo, Elvira, Marcela y José.

Para Héctor y Susan Moreira, Javier y Lucía Resines, Oscar y Alicia Nader.

Para aquellos panistas que, muchas veces en silencio, siguen soñando y trabajando por un mejor país, aunque el camino sea arduo y a veces sin sentido.

Se dice que el trabajo de hacer una tesis es una experiencia en solitario. En mi caso, sí en solitario, pero a la vez acompañada, apoyada, asesorada por muchas personas con quienes estoy en deuda, y estaré siempre. Sin su apoyo no habría sido posible realizar este trabajo. Les agradezco profundamente.

A mis asesores, Javier Roiz y Esther del Campo, incansables y pacientes guías, maestros, y compañeros de un largo camino.

A cada uno de los entrevistados por la generosidad no sólo de su tiempo, sino de compartir conmigo de manera muy generosa y honesta, sus pensamientos, ideas de fondo y puntos de vista que constituyen, sin duda, lo más valioso de esta tesis.

A Daniela Jasso, Marcia Vásquez y Carlos Peimbert, por su apoyo incondicional y generoso y por su excelente trabajo profesional.

Al presidente Felipe Calderón que me dio la oportunidad de vivir la aventura del servicio público.

A Héctor Moreira, Luis Rubio, Blanca Heredia, Claudio Jones, Jorge Wheatley, Inés Sáenz, Rafa Giménez, Laura Adrián y María Fernanda Vergara que me explicaron, me escucharon para rebotar tantas ideas, me leyeron una y otra vez y me hicieron valiosas críticas y sugerencias.

A María Eugenia, Laura, Ana Laura, Roble y Chelo, Carlos y Hortensia, Alejandro y Leonor, quienes de muchas formas motivaron mi trabajo.

Al Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE; que generosamente me abrió las puertas como investigadora invitada durante los últimos meses de mi trabajo. En especial a Sergio López Ayllón, Guillermo Cejudo, Eduardo Villarreal, Juan Manuel Torres, María de la Luz Ruiz, y Alejandra Núñez, así como al personal de la biblioteca.

Al Partido Acción Nacional, que durante tantos años, aun sin ser miembro del PAN, me ha abierto las puertas y me ha hecho sentir siempre en casa.

A mis tíos: Ignacio y Guadalupe, Ricardo e Yvonne, Raúl y Gracia, Fernando y Rosario, Guillermo y Graciela, José Miguel y Carmelina, Toño y María del Refugio.

A Iván Rodríguez y Miriam Álvaro.

Al personal de la biblioteca de la Universidad Complutense por su excelente servicio. Especialmente a Azucena Pradillo y al personal del escritorio de préstamos de la Biblioteca de Ciencias Políticas y Sociología de dicha universidad.

A los maestros y personal del Instituto Ortega y Gasset y de la Universidad Complutense, especialmente a la Dra. Paloma Román, Mercedes Pérez, Pilar Lorrio, José Ortego y Lucía Nieto.

A Pilar y a la Chata por apoyar siempre y en todo.

A Mágala Matar, Leticia Nowack, Ana Ortiz, Ana García, Carmen Moreno, Ana Laura González, Ana Teresa Magaña, Gabriela Jáuregui y Mayi Barreneche por estar siempre al pendiente.

A Juan Gerardo Garza F., Miguel Tobías, Gaëlle Brachet y Anazareth Ponce.

A las monjas del Sagrado Corazón de Madrid que me acogieron a mi llegada y a mis amigas de la residencia.

A todos los que de diferentes formas, a veces sin saberlo, me apoyaron, pero sobre todo me inspiraron de muy diversas maneras, en esta experiencia de escribir una tesis.

ÍNDICE

SÍNTESIS EN ESPAÑOL	1
SÍNTESIS EN INGLÉS	3

CAPÍTULO I

PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO, OBJETIVOS Y MARCO TEÓRICO	7
1. 1 Objetivo del estudio	8
1.2 Importancia del estudio	9
1.3. Entender al PAN.....	10
1.3.1 Más allá de los efectos, las causas de fondo.....	11
1.3.2 La derrota del PAN en las elecciones de 2012	11
1.4. Metodología.....	12
1.4.1 Caso crucial.....	12
1.4.2 Estrategia de investigación.....	14
1.4.3 El perfil de las élites entrevistadas en el estudio	16
1.5. Alcance y limitaciones	18
1.6. Los resultados del estudio	20
1.7 Marco teórico	21
1.7.1 Nuevo institucionalismo y el enfoque de la sendero dependencia	21
1.7.2 El nuevo institucionalismo (NI)	23
1.7.3 El institucionalismo histórico (IH).....	32
1.7.4 El nuevo institucionalismo económico (NIE).....	33
1.7.5 Sendero dependencia y rendimientos incrementales	38
1.7.6 La aplicación del enfoque de la sendero dependencia al caso estudiado	45

CAPÍTULO II

LA APERTURA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO: UNA LARGA ESPERA.....	63
2.1 Marco teórico	65
2.1.1 ¿Cómo han sido estudiadas las transiciones a la democracia?.....	65
2.1.2 Los partidos políticos en los procesos de transición democrática	68
2.1.3 Las reformas electorales en los procesos de apertura democrática	69
2.2 El caso de México.....	71

2.2.1 Un sistema de partido hegemónico	71
2.2.2 Particularidades del caso de la transición política mexicana	76
2.2.3 Las reformas electorales	77
2.3 Análisis: Modelo de factores y enfoque de estructura de oportunidades.....	79
2.3.1 Esquema de análisis para el caso de estudio	79
2.3.2 Aplicación del esquema de análisis al caso mexicano	84

CAPÍTULO III

EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: ORIGEN, EVOLUCIÓN ELECTORAL Y TRANSFORMACIÓN DEL PARTIDO A TRAVÉS DE SETENTA AÑOS

3.1 Fundación del PAN.....	119
3.1.1 El momento histórico de la gesta del Partido Acción Nacional	121
3.1.2 La fundación del Partido Acción Nacional	125
3.1.3 Gómez Morín y González Luna: dos visiones en un proyecto común	127
3.2 La evolución del PAN a través del tiempo.....	133
3.3.Temas relevantes para entender a Acción Nacional	159

CAPÍTULO IV

EL PAN EN EL GOBIERNO Y EN LAS ELECCIONES: 2000-2006-2012

4.1 Antecedentes: el sistema hegemónico amenazado	170
4.2 Campañas y victorias electorales del pan: 2000 y 2006	176
4.3 Políticas públicas emblemáticas de los gobiernos panistas.....	193
4.4 Relación entre el presidente y el partido	218
4.5 Elecciones 2012: la derrota del PAN.....	219

CAPÍTULO V

RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS: EL PUNTO DE VISTA DE LAS ÉLITES Y LA INTERPRETACIÓN DE SUS PERCEPCIONES A LA LUZ DE LA TEORÍA

5.1 Vinculando el marco teórico con la percepción de las élites partidistas: instituciones, sendero dependencia y rendimientos incrementales	231
5.2 Primer nivel de análisis: las causas de la derrota.	234
5.2.1 Partido y gobierno, responsabilidades compartidas.....	236
5.2.2 El desempeño del gobierno.....	243

5.2.3 El desempeño del partido.	249
5.2.4 La campaña.	253
5.2.5 Factores externos.	255
5.3 Segundo nivel de análisis.....	256
5.3.1 Los efectos de las creencias, la cultura y el origen fundacional del PAN.....	260
5.3.2 La democracia interna del PAN y la lucha por el poder al interior del partido.....	271
5.3.3 Debilidad institucional.....	276
5.3.4 Dilemas no resueltos por el PAN.....	282
5.3.5 Campañas de los panistas	290
5.4.6 Estructura institucional del sistema político mexicano.....	295
5.4.7 Retos de un gobierno federal.....	303
 CAPÍTULO VI	
HALLAZGOS Y REFLEXIONES FINALES.....	309
 BIBLIOGRAFÍA.....	321
 GLOSARIO	332

Índice de tablas

Tabla 1.	Características del grupo de 40 miembros de la élite partidista entrevistados para el estudio*.....	17
Tabla 2.	Grado de cercanía, de los entrevistados, con el presidente Felipe Calderón	17
Tabla 3.	Lugar en el que los entrevistados iniciaron su carrera política.....	18
Tabla 4.	Número de diputados federales por partido en la cámara, 1985-2006	163
Tabla 5.	Número de miembros por partido en la Cámara de Senadores: 1982-2006.	163
Tabla 6.	Presidentes del Partido Acción Nacional: 1939-2015.	165
Tabla 7.	Libertad de expresión: “¿Cuánta libertad de expresión cree usted que hay en el país hoy en día?”.....	196
Tabla 8.	Encuesta de cultura constitucional:	197
Tabla 9.	Razones de la aprobación del presidente de la República (Vicente Fox)	203
Tabla 10.	Razones de la desaprobación del presidente de la República (Vicente Fox).....	203

Índice de esquemas

Esquema 1.	El cambio institucional como proceso determinado por la cultura y por los individuos.....	48
Esquema 2:	Proceso cíclico de cambio institucional y nuevos retos en el entorno.	49
Esquema 3.	Trayectoria del PAN en su camino a la presidencia y en el ejercicio de gobierno	51
Esquema 4.	Interacción institucional: los partidos, el PAN que llega a gobernar y las inercias del régimen anterior.....	51
Esquema 5.	Escenario probable como resultado de la transición en función del tipo de la fuerza del régimen anterior y del vigor de sistema de partidos.....	81
Esquema 6:	Tipología en función de la estrategia de transición.....	82
Esquema 7.	Modelo de análisis de cuatro factores y enfoque estructura de oportunidades.....	86
Esquema 8.	Régimen político mexicano al momento de la reforma electoral de 1977.....	90
Esquema 9.	Características del régimen político en México en 1977 y en 1988	97
Esquema 10.	Ubicación del PRD y del PAN en la tipología de las transiciones.....	103
Esquema 11.	Características del régimen político en México: 1977, 1988, 2000.....	111
Esquema 12.	Ubicación del PAN en la tipología de las transiciones	114
Esquema 13.	Principales cambios en el sistema de partidos en México	116

Esquema 14.	Algunas ideas sobre los mecanismos causales de los procesos políticos del PAN	306
Esquema 15.	Desempeño del PAN en función de su origen y del sistema político que enfrenta.	306

Índice de Gráficas

Gráfica 1.	Porcentaje de votos para el PAN sobre el total de votos a nivel nacional en las elecciones federales 1961-1976.....	146
Gráfica 2.	Número de diputados federales por partido en la cámara, 1985-2006	162_Toc43055810
Gráfica 3.	Municipios gobernados por presidentes municipales panistas: 1947-2000.	164
Gráfica 4.	Votación obtenida por los candidatos del PAN en las elecciones para presidente de la República: 1988-2012 (en número de votos)	175
Gráfica 5.	Votación obtenida por los candidatos del PAN en las elecciones para presidente de la República: 1988-2012 (en porcentaje de votos totales)	175
Gráfica 6.	Número de legisladores del PAN en la cámara de diputados y en el senado de la República (1988-2012).....	176
Gráfica 7.	Aprobación presidencial* (2002-2006)	201
Gráfica 8.	Evaluación del desempeño del presidente Vicente Fox en áreas específicas de su administración: Porcentaje de respuestas en cada categoría.....	202
Gráfica 9.	Opinión ciudadana sobre seguridad	211
Gráfica 10.	Opinión ciudadana con respecto a la calidad de la educación en los sexenios: 1996-2010	212
Gráfica 11.	Opinión de los maestros sobre el desempeño del sindicato y de su líder*.....	213
Gráfica 12.	Evaluación de los mandatarios en América (Porcentaje que lo aprueba)	214
Gráfica 13.	Aprobación del trabajo del presidente Calderón, 2007, 2009 y 2012	215
Gráfica 14.	Aprobación del trabajo del presidente Felipe Calderón en áreas selectas de la administración pública: 2007	215
Gráfica 15.	Evaluación del desempeño del presidente Felipe Calderón en la lucha contra el narcotráfico, 2007	216
Gráfica 16.	Aprobación del trabajo del presidente Felipe Calderón en áreas selectas de la administración pública: 2009	216
Gráfica 17.	Aprobación del trabajo del presidente Felipe Calderón en áreas selectas de la administración pública: 2012	217
Gráfica 18.	Percepción del problema más importante* del país: 2007, 2009 y 2012	217
Gráfica 19.	Tendencia de voto en las elecciones federales de 2012	221

Gráfica 20.	Confianza en las instituciones (2004-2008).....	223
Gráfica 21.	Satisfacción con la democracia.	224
Gráfica 22.	Percepción del problema más importante en el país	225
Gráfica 23.	Evolución de México en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)*	226
Gráfica 24.	Evolución de la percepción de inseguridad ciudadana	226
Gráfica 25.	Identidad partidista en 2000, 2006 y 2012:	227
Gráfica 26.	Crecimiento del PIB: 2000-2012	228
Gráfica 27.	Evolución de la pobreza alimentaria de acuerdo a los ingresos (2000-2012)	229
Gráfica 28.	Indicador de desigualdad. Coeficiente Gini (2000-2012)	229

Índice de mapas

Mapa 1.	Estados en los que ganó el PAN en las elecciones presidenciales de 2000	184
Mapa 2.	Estados en los que ganó el PAN en las elecciones presidenciales de 2006.	193

SÍNTESIS EN ESPAÑOL

México vivió en el año 2000 la cristalización su tránsito democrático con características excepcionales: un proceso de cambio pacífico y la derrota de un partido que gobernó más de 70 años.

En el año 2000 el PAN gana las elecciones presidenciales con un 43% de los votos, un margen de ventaja de 7 puntos sobre el PRI y 26 sobre el PRD. En el 2012, alcanza sólo un 25% de los votos, 18 puntos menos con respecto a su victoria del 2000, cayendo al tercer lugar y quedando 12 puntos abajo del PRI, y seis abajo del PRD.

Esta tesis analiza la vida de Acción Nacional, para entender su fracaso para consolidarse como un partido que habiendo sido exitoso como oposición y después de llegar a la presidencia de la República, no logra mantenerse el poder. Es vencido por el partido contra el que había luchado por décadas. Este es un estudio de caso crucial, que pretende dar luz, a partir del punto de vista de las élites partidistas, y utilizando el enfoque teórico de la sendero dependencia (path-dependence en inglés) del Nuevo Institucionalismo, sobre los diferentes factores que pueden ayudar a entender la derrota del PAN en las elecciones del 2012.

El objetivo es analizar por qué el PAN no fue capaz de transformar el sistema político y de su aparato de gobierno, y no pudo tampoco modernizarse a sí mismo entendiendo el papel y el tipo de partido que debía ser ante un nuevo escenario político que se abría con la transición política en México.

En la arena de la ciencia política, este estudio acerca de lo que pasó en el PAN entre su histórica victoria y su derrota, es relevante para entender cuáles son las posibilidades reales para que un partido opositor pueda convertirse en un gobierno que retiene el poder, en un país en donde se da un cambio a través de un proceso pacífico y muy prolongado, donde el partido hegemónico es derrotado pero sigue formando parte del sistema político y mantiene el poder en la mayoría de los gobiernos locales, y en donde el partido que llega al poder no tiene experiencia de gobierno a nivel nacional y encuentra un entramado institucional con

estructuras añejas y fuertes inercias, enraizadas no sólo en el sistema político y en el aparato de la administración pública, sino en toda la cultura del país.

Los resultados sugieren que la derrota sufrida en las elecciones presidenciales del 2012 puede explicarse como resultado de la incapacidad y falta de visión del PAN para diseñar y ejecutar una estrategia de largo plazo que permitiera desmontar la estructura del antiguo régimen y así sentar las bases de un nuevo arreglo institucional para la transformación política, social y económica del país, tal y como lo había prometido a los ciudadanos. El PAN no logró hacer un diagnóstico integral y profundo de la problemática del país, del gobierno que heredaba y de la dinámica de los grupos de poder en la vida nacional, y por ello no logra diseñar una estrategia de cambio de gran alcance.

Al mismo tiempo, la derrota puede explicarse por su incapacidad para transformarse en un partido moderno, atendiendo a la nueva realidad política y social del país y a la nueva distribución de fuerzas del sistema político, y dejar de ser un partido opositor para convertirse en un partido que gobernara democráticamente, respondiendo a las expectativas de los ciudadanos, y creara una base social de apoyo y simpatía (con mecanismos diferentes a los del partido que derrocó) de tal forma que se constituyera en una alternativa real, exitosa y atractiva para los ciudadanos y que esto a su vez le asegurara un periodo más prolongado en el poder.

Las causas subyacentes a esta incapacidad apuntan a factores relacionados con la naturaleza opositora del partido que lo limitan para ejercer el poder, así como otros relacionados con las resistencias al cambio originadas por el arreglo institucional y la estructura de incentivos dominantes con raíces en la dinámica del sistema político mexicano y en la cultura del país en su sentido más amplio.

SÍNTESIS EN INGLÉS

Partido Acción Nacional (PAN) in the presidential elections of 2012: understanding its defeat in the electoral process from the perspective of the party's elites, a case study

Introduction

In 2000, Mexico experienced the materialization of a democratic transition with extraordinary characteristics: the pacific defeat of the Partido Revolucionario Institucional (PRI), a hegemonic party that has been in office for the last 70 years; the handover of power without resistance from the ruling party; and the arrival of Partido Acción Nacional (PAN), another party that although it has been in the opposition for a long time, it didn't perceived the actual chance of winning the presidential elections, until it was in the electoral process.

With the arrival of the PAN, the citizens' expectations were, according to the party's ideological stances that it had defended through its long history as an opposition party, that it was going to be a more honest and efficient government that could eliminate the numerous vices of the Mexican political system, and thus, generate a significant change in the institutional scaffolding and in the possibilities of development to improve the quality of life of the Mexican people.

Mexicans were not satisfied with the government, so they believed in the promise of a democracy repeatedly announced by the PAN. Certainly, the expectancy for change was set very high, and in a country like Mexico with deep-rooted problems and with half of the population living in poverty, meeting these expectations was not an easy task.

Nonetheless, after only 12 years in office, this party was not able to represent the best option for the citizens, and it was not able to make the necessary changes that it has passionately promised while it was in campaign. Mexicans felt disappointed towards the benefits of a democratic system, and in 2012, PAN stopped being perceived as trustworthy mobile for change.

It is important to notice that in 2000, PAN won the presidential elections with 43% of the votes, and with a margin of 7 points over the PRI and PRD parties. In 2012, the PAN only obtained 25% of the votes, which is 18 points less with respect to its historic record in 2000, falling into third place with 12 points below the PRI and 6 below the PRD.

Objectives

This study discusses the deterioration of the Partido Acción Nacional once it achieved power in 2000, and how the internal and external factors were determinant in PAN's incapacity to become a stronger partisan organization and a good alternative of government in order to obtain most of the electorate votes to stay in office. In contrast, Mexicans preferred the PRI, the old regime that for many years, they previously stood against.

This is a crucial case study that aims to shed light, from the perspective of the party elites, and using the technical approach provided by the Path Dependence and the New Institutionalism theories, on the diverse factors that could help to comprehend the PAN's loss in the 2012 presidential elections.

The objective is to analyze why PAN was not capable of neither transforming the political system and its government apparatus, nor modernizing itself in order to understand its role and the type of party it had to be in a new political scene that emerged with the political transition in Mexico.

Relevance

In the political arena, studying what happened to the PAN between its historic won and subsequent loss, is relevant in the comprehension of the real possibilities that a party that has been in the opposition for a long time, can become a government force that retains its power in a country where the transition was made through a prolonged and peaceful process; the hegemonic party is defeated, but still takes place in the political system and maintains the majority of local governments; and where the party that took power did not had the governmental experience at the national level. Therefore, it found an institutional

arrangement with stale and strong inertia, rooted not only in the political system and the public administration apparatus, but in the country's culture.

Results

The results suggest that the loss suffered in the presidential elections of 2012 can be explained as a consequence, in one hand, of the PAN's lack of vision and capacity to design and execute a long-term strategy that facilitated an institutional redesign that could dismantle the old regime's structure and set the basis of a new institutional arrangement for the country's construction and development. The PAN did not have the ability neither to understand the challenges that Mexico was facing, nor to develop and communicate a vision about the future that it was trying to build.

At the same time, this defeat can be explained by their incapability of transforming into a new party that stands up for the new social and political reality and the new distribution of forces in the political system; and stop being an opposition party so it could become a party that governs democratically and responds to Mexicans' expectations. It also lacked effectiveness in creating a social base of support and sympathy, using different mechanisms that the party it overthrew, in a way that it can constitute a real alternative, successful and attractive for the people so they can guarantee their lastingness in power.

Conclusions

The path dependence nature of the political processes elucidates the underlying causes of why a party that has been in office for 12 years did not maintain its presidential power. The causes of this incapacity suggest that a series of factors related with the opposition origin of the party limited its ability to exercise power. Furthermore, there are other factors associated with the structure of dominant incentives rooted in the dynamics of the Mexican political system and the country's culture in its broader sense.

CAPÍTULO I

PRESENTACIÓN DEL ESTUDIO, OBJETIVOS Y MARCO TEÓRICO

México vivió en las elecciones del 2000 la cristalización de una historia de tránsito democrático con características excepcionales: la derrota de un partido hegemónico a través de un proceso pacífico; la entrega del poder sin resistencias por parte del partido gobernante; y la llegada de otro que, aún con largos años como partido opositor, no daba señales, sino hasta el proceso electoral mismo de ese año, de poder ganar la presidencia de la República.

De acuerdo a las banderas que el PAN había enarbolado en su larga historia de partido de denuncia, los ciudadanos esperaban que cuando éste llegara al poder construirían un gobierno diferente, honesto y eficiente; dando fin a vicios ancestrales del sistema político mexicano, específicamente la corrupción, y que en el corto plazo ello se traduciría en resultados tangibles en los niveles de bienestar y en las condiciones de vida de los mexicanos.

Ciertamente, como resultado de muchos años de insatisfacción con el gobierno, de la propuesta democrática del PAN y del entusiasmo que generó entre la población un candidato atractivo que decía representar el cambio, no era tarea fácil responder, y menos de forma inmediata, a las altas y diversas expectativas de los ciudadanos. Sobre todo si se considera la dimensión del reto: un país con más de 100 millones de habitantes, con la mitad de la población en pobreza extrema, y ciudadanos que esperaban ver soluciones rápidas a problemas que tenían causas estructurales difíciles de solucionar en el corto plazo.

Después de doce años en la presidencia, este partido, exitoso como oposición, que en el 2000 había logrado posicionarse como la mejor alternativa para terminar con la hegemonía del PRI en el poder, no logró consolidarse como una opción de gobierno atractiva para los ciudadanos, ni fue capaz de concretar los grandes cambios que había prometido emprender una vez que alcanzara el poder. Los ciudadanos ven decepcionados sus expectativas con

respecto a los beneficios esperados de la apertura democrática¹ y en las elecciones del 2012, el PAN deja de ser para los ciudadanos un partido que representara una opción de cambio.

Este estudio habla del deterioro del Partido Acción Nacional una vez que alcanzó el poder, y de los factores tanto internos como externos, que fueron determinantes para explicar por qué Acción Nacional no logró fortalecerse como organización partidista ni como alternativa atractiva para los ciudadanos y así permanecer el poder. Éstos prefirieron, en cambio, que regresara el PRI.

1. 1 Objetivo del estudio

El PAN gana las elecciones presidenciales de 2000 con un **43% de los votos**, un margen de ventaja de siete puntos sobre el PRI y 26 sobre el PRD. En 2006, en una apretada elección, el PAN gana otra vez la presidencia de la República con un **36% de los votos**, y con una ventaja menor a 1 punto porcentual sobre el PRD y de 13 sobre el PRI. En el 2012, el PAN alcanza sólo un **25% de los votos**, es decir 18 puntos menos con respecto a su histórica cifra del 2000, cayendo al tercer lugar y quedando 12 puntos abajo del PRI, y seis abajo del PRD.

Esta tesis analiza la vida de Acción Nacional, para entender su fracaso para consolidarse como un partido que habiendo sido exitoso como oposición y después de llegar a la presidencia de la República, no logra mantenerse en el poder. Es vencido por el partido contra el que había luchado por décadas. El estudio pretende dar luz sobre los diferentes factores que pueden ayudar a entender la derrota del PAN en las elecciones del 2012.

¹ “El apoyo a la democracia tardó dos años, no fue hasta el 2002 que aumenta a 63% manteniéndose alto durante todo el resto de la presidencia de Vicente Fox terminando con 59% en 2005. Felipe Calderón lo sucede e inaugura su gobierno con un 54% en 2006 para bajar rápidamente a 48% en 2007. La democracia no se recupera en el período de Felipe Calderón llegando a un mínimo de 40% en 2011. En 2012 vuelve el PRI al poder con Enrique Peña Nieto y México tiene en 2013 sólo un 37% de la población que apoya la democracia. “El caso de México es uno donde la alternancia en el poder no produce un impacto inmediato sobre el apoyo a la democracia y después de un repunte se produce una pérdida sostenida. En 2013 México ha perdido 12 puntos porcentuales de apoyo a la democracia respecto del promedio 1995 - 2013”. (Latinobarómetro 2013, p. 19).

El objetivo es analizar por qué el PAN no fue capaz de transformar el diseño institucional del sistema político y de su aparato de gobierno, que a su vez demandaba un cambio en la estructura de incentivos, no sólo en el terreno de lo político, sino de la sociedad en su conjunto, y no pudo tampoco modernizarse a sí mismo entendiendo el papel y el tipo de partido que debía ser ante un nuevo escenario político que se abría con la transición política en México.

El objetivo más puntual es identificar una serie de factores que en su conjunto sean relevantes para entender con más claridad la derrota del PAN en las elecciones del 2012 y su debilitamiento que inicia a partir de que alcanzó el poder en el 2000.

Este que es un estudio de caso, pretende identificar una serie de variables que arrojen luz para explicar la resistencia al cambio, las cuales serán identificadas, principalmente, a través del punto de vista de sus actores, especialmente en este caso por ser ellos los agentes participantes en el caso estudiado, y por tanto los que ejercieron y/u observaron estas resistencias de manera directa. Específicamente se considera este un estudio de caso crucial, lo cual significa que a pesar de centrarse en un caso único, la derrota del PAN en 2012, tiene, como lo sustenta la teoría al respecto, capacidad para generar elementos teóricos en el terreno del estudio de la política. Siguiendo a North (2007), entender los procesos de cambio subyacentes en un proceso de cambio en la sociedad, permite generar una serie de hipótesis de gran valor para que la teoría de las ciencias sociales ayude al entendimiento de los problemas humanos.

Tiene además, de acuerdo al marco teórico bajo el cual se realiza el análisis, capacidad para detectar, no relaciones predictivas, pero sí relaciones causales para entender mejor la realidad y aplicar este conocimiento a la mejor comprensión de la política.

1.2 Importancia del estudio

En la arena de la ciencia política, este estudio acerca de lo que pasó en el PAN entre su histórica victoria y su derrota, es relevante para entender cuáles son las posibilidades reales para que un partido opositor pueda convertirse en un gobierno que retiene el poder, en un

país en donde se da un cambio a través de un proceso pacífico y muy prolongado, donde el partido hegemónico es derrotado pero sigue formando parte del sistema político y mantiene el poder en la mayoría de los gobiernos locales, y en donde el partido que llega al poder no tiene experiencia de gobierno a nivel nacional y encuentra un entramado institucional con estructuras añejas y fuertes inercias, enraizadas no sólo en el sistema político y en el aparato de la administración pública, sino en toda la cultura del país.

1.3. Entender al PAN

Esta tesis tiene como objetivo explicar el fracaso del PAN para consolidarse, tras su histórico triunfo electoral, en una alternativa de gobierno que fuera atractiva para los ciudadanos de tal forma que le permitiera retener la presidencia de la República tras doce años de gobierno. Pretende, como parte de esta explicación, entender por qué el PAN, que fue capaz de derrotar al partido hegemónico que gobernó México por más de setenta años, es nuevamente derrotado por ese mismo partido tras dos periodos de control del poder presidencial.

La derrota electoral de un partido político puede entenderse bajo diferentes enfoques que van desde concentrarse en el “evento” electoral mismo en particular (la campaña), hasta el que la explica analizando de qué manera el desempeño de un partido, como gobierno y como organización partidista, a través del tiempo, lo llevan a la derrota en unas elecciones determinadas. Esta tesis considera ambos enfoques.

Los resultados encontrados, como se verá a través del estudio, muestran que ni la campaña, ni el partido como organización, ni el partido como gobierno explican por sí mismos ni de manera aislada la derrota del PAN, sino que, por el contrario, estos tres guardan estrechas relaciones en diversos sentidos. De hecho, una parte de la derrota del PAN tiene su raíz en una relación no resuelta entre estos tres ámbitos de acción.

1.3.1 Más allá de los efectos, las causas de fondo

La notable caída electoral de Acción Nacional en el 2012, sugería que el partido entrara en una etapa de reflexión profunda y autocrítica, que viera la derrota como un mensaje claro de la ciudadana y le permitiera, por un lado, identificar las causas de fondo y los errores del partido, de la campaña y del gobierno que ocasionaron la decepción ciudadana, y por otro iniciar, una etapa de renovación en el partido y un plan de acción estratégico para el cambio. Pero esto no fue así.

Después de escuchar el punto de vista de las élites del partido acerca de la derrota, se observa que lo que señalan como los errores y los problemas del PAN, son los mismos que a lo largo de doce años han venido identificándose en los ejercicios internos de evaluación del partido. Esto refleja que los procesos evaluativos del partido, no se tradujeron en estrategias de cambio, y menos en mejora de resultados tanto en su desempeño como partido como en su responsabilidad de gobierno.

Esta tesis parte de este supuesto: los diagnósticos que el partido ha realizado durante estos doce años no han identificado las causas de fondo. Son en realidad síntomas de otras causas más profundas. Por ello la pregunta constante de esta tesis busca encontrar respuestas en un primer momento para explicar qué fue lo que pasó, pero como objetivo último, pretende encontrar las causas de fondo, las causas últimas de su derrota electoral.

1.3.2 La derrota del PAN en las elecciones de 2012

Concibiendo al PAN como organización política y como partido en el gobierno, la derrota sufrida en las elecciones presidenciales del 2012 puede explicarse como resultado de la incapacidad y la falta de visión del PAN **para diseñar y ejecutar una estrategia de largo plazo que permitiera desmontar la estructura del antiguo régimen y así sentar las bases de un nuevo arreglo institucional** para la transformación política, social y económica del país, tal y como lo había prometido a los ciudadanos. El PAN no logró hacer un diagnóstico integral y profundo de la problemática del país, del gobierno que heredaba y

de la dinámica de los grupos de poder en la vida nacional, y por ello no logra diseñar una estrategia de cambio de gran alcance.

Al mismo tiempo, y estrechamente relacionado con lo anterior, la derrota puede explicarse por su incapacidad para transformarse en **un partido moderno**, atendiendo a la nueva realidad política y social del país y a la nueva distribución de fuerzas en el sistema político, y para dejar de ser un partido opositor. Ello le habría permitido convertirse en un partido que gobernara democráticamente respondiendo a las expectativas de los ciudadanos, y creara una base social de apoyo y simpatía (con mecanismos diferentes a los del partido que derrocó) de tal forma que se constituyera en una alternativa exitosa y atractiva para los ciudadanos y que esto a su vez le asegurara un periodo más prolongado en el poder.

Las causas subyacentes a esta incapacidad apuntan a factores relacionados con la naturaleza opositora del partido que lo limitan para ejercer el poder, así como otros relacionados con las resistencias al cambio originadas por el arreglo institucional y la estructura de incentivos dominantes con raíces en la dinámica del sistema político mexicano y en la cultura del país en su sentido más amplio.

Los factores que explican la derrota del PAN y por tanto las limitaciones antes mencionadas son el resultado de este estudio, y se presentan en los capítulos V y VI de esta tesis.

1.4. Metodología

1.4.1 Caso crucial

El estudio de la experiencia panista es un caso crucial en el sentido de la propuesta de Eckstein, (1992) porque, entre las alternativas políticas que existían en México para terminar con un partido hegemónico y consolidar la apertura democrática, el PAN era el partido de mayor fortaleza institucional y el que representaba para los ciudadanos, de entre los partidos opositores, el de mayor integridad ética y mejores experiencias de gobiernos exitosos a nivel local. Por tanto, si el partido que aparentemente estaba más capacitado para

hacer realidad el cambio esperado por los ciudadanos no lo logra, revela la baja probabilidad que existe para que en este país, y en otros con antecedentes similares, sea factible una apertura y consolidación democrática exitosa.

El diseño de un caso de estudio es una modalidad que permite, usando diferentes fuentes de datos, encontrar detalles desde el punto de vista de los entrevistados (RW.ERROR - Unable to find reference:143). De acuerdo a Eckstein (1992), los estudios de caso “son valiosos en todas las etapas del proceso de construcción teórica, pero más valiosos en la etapa de construcción teórica generalmente menos valorada: la etapa en que las teorías candidatas son “probadas” (p.119).

El enfoque de caso crucial tiene mucha fuerza y gran potencial pues permite llegar conclusiones que sean su vez referentes teóricos sólidos para futuras investigaciones.

La descripción de Javier Roiz (1987), con base en la propuesta de Eckstein, da claridad suficiente para argumentar que el caso de este estudio de trabajo es, efectivamente, un caso crucial.

“Un estudio de caso crucial es aquél en el que las condiciones para que se produzca una regularidad son idóneas, y a pesar de ello, los resultados no siguen las predicciones científicas[...] Para que se pueda hablar de la existencia de un caso crucial es necesario demostrar dos cosas a) que las condiciones eran las más favorables o las más desfavorables para que el hecho se produjera; b) que el hecho no ha seguido el curso pronosticado por la afirmación teórica; es decir, en el primer supuesto, ocurrir y en el segundo, no ocurrir (Roiz, 1987, p. 181).

En el caso estudiado, las características del PAN y el prestigio y reconocimiento que tenía entre los ciudadanos se vuelve el caso más favorable con respecto a todos los demás partidos, dada su larga historia de lucha democrática, su perfil de partido moderno, y su discurso consistente a través del tiempo, acerca de la necesidad de construir un gobierno humanista centrado en los ciudadanos y desterrando los vicios del antiguo sistema. Si este

partido no era capaz de construir un gobierno moderno y eficiente, sería menos probable que los demás partidos, muchos más débiles en muchos sentidos, lo hubiesen logrado.

De tal forma que si por un lado un partido con esa fortaleza es incapaz de poner en marcha el gobierno eficiente y con bases democráticas de acuerdo a la expectativa ciudadana, habla de la fuerza del entramado institucional no sólo del sistema político mexicano, sino de toda la cultura del país y sus inercias y resistencias el cambio.

1.4.2 Estrategia de investigación

Este análisis tiene como fuente principal de información, la interpretación que las élites del partido hacen de su propia derrota, a través de entrevistas profundas a los principales líderes del partido y del gobierno en el periodo 2006-2012 y de la campaña presidencial de 2012. Se apoya también en el análisis de la opinión ciudadana a través de diferentes encuestas en diversos aspectos entre otros: la evaluación que hacen del gobierno y la efectividad de sus políticas públicas; su percepción de los problemas urgentes del país y su efectiva resolución; la confianza en las instituciones; su identidad partidista y las razones que explican su comportamiento electoral. Éstas se presentan en el capítulo 4 que describe los dos gobiernos panistas en la presidencia de la República.

Para Florencio Jiménez (2006), “investigar las relaciones de poder, especialmente a sus élites, es una tarea si no imposible al menos altamente dificultosa. Y citando un discurso de Chomsky dice que ‘El poder se mantiene fuerte cuando está en la obscuridad’ ” (p. 20). Estudiar el poder presenta barreras de entrada, entre otras cosas porque bajo la lógica del poder, que implica agendas ocultas y el uso estratégico de información privilegiada, los políticos no expresan abiertamente sus opiniones y es difícil que rebelen lo que en realidad piensan, cuando consideran que hacerlo puede amenazar el logro de sus aspiraciones carrera políticas.

El objeto de estudio de esta tesis, está enmarcado en un proceso donde las relaciones de poder son especialmente relevantes, los tiempos de contiendas electorales son una lucha

para alcanzarlo, no sólo entre los partidos contrincantes, sino al interior de cada uno de éstos.

Los expertos en el estudio de partidos político señalan la dificultad que representa identificar lo que sucede dentro de los partidos (Bartolini, 1995; Freidenberg, 2003; Gallagher, 1980). Por un lado, la dificultad estriba en la discrepancia que existe entre lo que oficialmente un partido establece como normas y procedimientos formales sobre sus procesos internos (selección de candidatos, representatividad de la membresía, etc.) y la forma en la que realmente estas normas se aplican. Por otro lado, la dificultad que existe para recabar este tipo de información dada la resistencia que tienen los partidos políticos de dar a conocer a los externos, aspectos de la vida interna del partido, especialmente en lo que se refiere a la toma de decisiones relacionadas con las estrategias electorales y la selección de candidatos para dichas contiendas. Siavelis y Field (2011) lo recuerdan cuando se refieren a las dificultades para conocer lo que sucede dentro de los partidos en la selección de candidatos citando a Maurice Duverger: “los partidos no quieren que los olores de la cocina electoral se dispersen al mundo exterior” (p. 2).

Aun y cuando se enfrenten las limitaciones antes descritas, que tiene por su naturaleza el proceso de tratar de conocer la lógica del poder de las élites, dejar fuera el punto de vista de este grupo cancelaría la posibilidad, que esta tesis sostiene como premisa de investigación, que sus precepciones ciertamente aportan información relevante y única ya que no puede ser conocida más que a través del acercamiento con ellos. Finalmente son las élites partidistas quienes tomaron las decisiones, y en los casos en los que no pudieron hacerlo, conocen, al menos desde su punto de vista, quiénes en el gobierno, el partido y/o la campaña, las tomaron y las dificultades que para ello enfrentaron. Es innegable el valor que pueden aportar no sólo a la comprensión de la derrota del PAN, sino a patrones que pueden servir como guía para el estudio de los procesos políticos similares en otros países, que en contextos similares.

El estudio se realiza a través de la interpretación que los principales tomadores de decisiones del segundo periodo de gobierno panista (2006-2012) y de la campaña del 2012,

identifican como los factores clave y las condiciones tanto del partido mismo como estructurales del sistema político que impidieron al PAN consolidarse como una opción que respondiera a las expectativas que los ciudadanos tuvieron cuando le otorgaron el voto en las elecciones del 2000 y del 2006.

Fueron seleccionados cuarenta individuos que ocuparon posiciones del más alto nivel durante el periodo 2006-2012, tanto en el partido, en el gobierno y en la campaña. En el apartado donde se describe el perfil de los entrevistados, puede observarse que durante estos seis años algunos participaron en más de un ámbito, en algunos casos en tres. Es decir hay entrevistados que fueron élites del partido como organización partidista, del gobierno y de la campaña. Las entrevistas se realizaron en el acuerdo de que sus respuestas serían tratadas sin identificar los nombres de los entrevistados ni que por sus opiniones aquí analizadas, fuera posible identificarlos de manera particular.

A partir de las entrevistas se llevan a cabo dos niveles de análisis. El primero es mostrar de una forma estructurada la interpretación que las élites hacen de la derrota, identificando cuáles son los factores predominantes que ellos señalan para explicar sus resultados electorales.

Un segundo nivel de análisis consiste, partiendo del primer nivel descrito, en una interpretación crítica a la luz de la teoría, valga la redundancia, de las interpretaciones que las élites hacen de la derrota.

1.4.3 El perfil de las élites entrevistadas en el estudio

Cuarenta individuos que ocuparon posiciones de primer nivel tanto en el gobierno federal, en el partido y/o en la campaña.

Tabla 1. Características del grupo de 40 miembros de la élite partidista entrevistados para el estudio*.

Trayectoria partidista	Antigüedad en el partido: Promedio de años de ser miembros del partido	23
	Cuántos de ellos han ocupado posiciones en las estructuras del partido	22
	Cuántos ocuparon posiciones del más alto nivel en el partido en el periodo 2006-2012	5
Trayectoria en la administración pública	Cuántos tienen experiencia en la administración pública	35
Trayectoria en el gobierno federal	Cuántos fueron secretarios de estado	13
	Cuántos fueron subsecretarios de Estado	7
Trayectoria en gobiernos estatales del PAN	Cuántos son ex - gobernadores de algún estado de la República gobernado por el PAN	5
Participación en la campaña electoral de 2012	Cuántos participaron en la campaña	9
Trayectoria legislativa	Cuántos fueron líderes de la Cámara de Senadores o de Diputados	3
	Cuántos han sido legisladores	19
Staff Pinos	Cuántos fueron parte del Staff de la Oficina de la Presidencia	13
* El total rebasa el número de entrevistados, porque varios de los entrevistados aparecen en varias categorías, es decir tuvieron diferentes roles a largo de los seis años.		

Tabla 2. Grado de cercanía, de los entrevistados, con el presidente Felipe Calderón

Grado de cercanía	Número de entrevistados
Muy cercanos y del grupo fundacional *	6
Muy cercanos	14
Cercanos	3
Neutros	4
Distantes	12
Total	40
*Entrevistados que formaban parte del equipo cercano al presidente Calderón antes de que ocupara la presidencia y participaron activamente en la campaña de 2006.	

Tabla 3. Lugar en el que los entrevistados iniciaron su carrera política

Nombre del Estado	Número de entrevistados
México Distrito Federal	24
Norte de México	5
Resto de la República	11
Total	40

1.5. Alcance y limitaciones

El estudio se basa en la interpretación de las élites partidistas que tuvieron posiciones de liderazgo y que estuvieron en las tomas de decisiones de alto nivel en el sexenio 2006-2012. Ciertamente, esto tiene la limitación de que no se han considerado las opiniones de las élites partidistas en el periodo 2000-2006, sin embargo se prefirió optar por tener un número mayor de entrevistados que fuera representativo de las personas del más alto nivel de una misma administración y que por tanto hubiesen sido parte de la misma experiencia del PAN como gobierno y como partido, que dispersar las percepciones entre dos grupos más pequeños que incluyera a las élites de ambos sexenios.

Entrevistar a las élites de la primera administración panista sería motivo de un segundo estudio que arrojaría sin duda información relevante y que permitirá hacer otro tipo de comparaciones entre las percepciones de ambos grupos. Cabe mencionar que aun y cuando fueron seleccionados por pertenecer al grupo de las élites partidistas en el sexenio 2006-2012, todos los entrevistados, con excepción de cuatro, han sido líderes y élites relacionadas con el partido aun antes del 2000. Por lo tanto las reflexiones que hacen acerca de la derrota, como se verá en los resultados del estudio, las elaboran en el contexto de su experiencia en el partido desde antes de la victoria del 2000.

En cuanto a los entrevistados, fue determinante hacerles saber que sus nombres no serían dados a conocer ni serían publicadas las entrevistas completas realizadas. Esto permitió que mostraran una gran apertura y que expresaran puntos de vista fruto de reflexiones

personales de gran profundidad, que no se hubiese logrado si sus nombres hubieran sido publicados.

En cuanto a la participación de la autora en este estudio es importante declarar las siguientes ideas. Si bien la objetividad absoluta del investigador es utópica, porque tal y como se ha mencionado en este trabajo, los modelos mentales y las creencias de cada individuo son el resultado de una combinación de características personales, determinantes culturales y la misma estructura institucional, es necesario para lograr el mayor rigor y objetividad posible, sobre todo cuando se analiza una realidad de la que se ha sido parte, como es el caso, hacer un balance entre los datos y la información recabada y las ventajas de la cercanía personal a una realidad política a la que desde “afuera” no es posible entender (Shirk, 2005)². La dificultad del acercamiento para conocer la realidad del mundo de la política, sin haber estado “dentro” de ésta, se debe a la naturaleza de ese campo de la vida social, que a fin de cuentas es un terreno complejo por ser un entramado de instituciones, incentivos, culturas y actores que luchan por el poder, y que tienen estrategias, agendas personales y políticas que por definición, no son públicas.

La interpretación de los resultados y las conclusiones de este trabajo sin duda tienen un componente de la visión personal de la autora, con todas las limitaciones que ello implica, pero también con todas las ventajas, de haber participado, sin ser miembro del partido, en el camino del PAN en su lucha por la apertura democrática, en su llegada a la presidencia, en sus dos administraciones y finalmente en su derrota. La ventaja de esta cercanía no es solamente haber sido un actor participante dentro de este proceso, sino el haber tenido, desde una posición privilegiada, la oportunidad de tender redes personales con los actores aquí entrevistados lo que ha permitido por un lado hacer preguntas relevantes a sus trayectorias y a las situaciones y acontecimientos de los que tenía conocimiento, así como recibir de parte de ellos sus reflexiones en un ambiente de gran apertura y transparencia en la expresión de sus puntos de vista de asuntos que, repito, desde fuera es difícil conocer.

² “Los observadores políticos tienden a enfocarse más comúnmente en las reglas y las restricciones que los partidos enfrentan y en la competencia entre ellos que en lo que pasa adentro de los partidos políticos. En realidad, rara vez logramos captar una visión de lo que pasa detrás del escenario, para entender la lógica (o lógicas) interna que hace a los partidos comportarse como lo hacen. Esto hace difícil contestar la pregunta de cuándo y cómo algunos partidos cambian sus estrategias y otros fallan al hacerlo. (Shirk, 2005, p. 6).

Valga esto como la aceptación de que se considera positivo el balance, entre la subjetividad de la autora por ser parte de esta historia y la ventaja de la cercanía a esta realidad y a sus actores.

Finalmente se considera relevante expresar que este trabajo no es una crítica ni al PAN ni a personas específicas. Es ciertamente un análisis crítico de procesos políticos, en el interés de que este estudio pudiese aportar aprendizajes, no sólo para el partido, si éste considera que los resultados le son significativos para su proceso de reflexión interna; sino para quienes buscan alternativas para construir procesos políticos más eficientes que respondan a las necesidades de sus comunidades y busquen sustentarlos en estudios de la ciencia política con sólidos fundamentos teóricos, como pretende ser el presente trabajo.

1.6. Los resultados del estudio

Los resultados encontrados en el estudio muestran que el PAN no logra satisfacer las expectativas de los ciudadanos porque las capacidades técnicas, la inteligencia política y las posiciones y actitudes personales de los liderazgos, no son capaces de cambiar el diseño institucional del aparato de gobierno que recibió. Éste requería cambiar los incentivos, no sólo al interior del aparato de gobierno sino en la sociedad. Pero no fueron capaces de hacer los cambios que se requerían para terminar con las prácticas de un sistema de partido-gobierno que heredaban y de modernizar el partido, entendiendo el papel y el tipo de partido que debía ser ante un nuevo escenario político, que ellos mismos habían ayudado a construir y que se abría con la transición política en México.

Muchas de las formas de gobierno clientelares, así como la relación PRI-partido, PRI-gobierno que el PAN había criticado y de lo cual durante décadas hizo su bandera de lucha democrática, una vez en el poder, llevó a pensar al PAN que eran las herramientas que necesitaba utilizar si quería permanecer en el gobierno y ganar nuevamente. Incapaz de tener una visión de los mecanismos de cambio y renovación de gobierno y partido, el PAN en el gobierno se ve atrapado en viejas prácticas del aparato que adopta para seguir funcionando, pero lo desdibujan. Como organización partidista es incapaz de enfrentar su nueva realidad de ser partido en el gobierno; no logra hacer compatibles sus principios de

democracia con el diseño de nuevas formas, que bajo los principios de la democracia, pudiera establecer una relación con sus bases sociales de apoyo y sus votantes potenciales, que generan identidad partidaria y lealtad en el voto ciudadano.

1.7 Marco teórico

“Si todo el comportamiento fuera motivado por interés personal y oportunismo, como asumen los teóricos económicos, la gente nunca arriesgaría sus vidas para oponerse a un gobierno opresivo, rechazar un soborno, o trabajar voluntariamente para salvar la selva tropical [...]. Así, mientras el deterioro se produce cuando las personas se comportan peor de lo que los teóricos neoclásicos suponen, la reforma sólo es posible cuando se comportan mucho mejor”. (Brett, 1995, p. 200).

1.7.1 Nuevo institucionalismo y el enfoque de la sendero dependencia

Por qué el enfoque de sendero dependencia se aplica a la comprensión de la política y del caso estudiado.

El proceso de sendero dependencia (SD)³, constituye el eje central del marco teórico de esta tesis, considerando que cada vez hay más científicos sociales que conciben que la naturaleza de los procesos políticos son generalmente sendero dependientes (Pierson, 2000). El mecanismo de sendero dependencia se inscribe en el contexto más amplio del nuevo institucionalismo (NI), especialmente en sus vertientes del nuevo institucionalismo económico (NIE) y del institucionalismo histórico (IH).

Antes de explicar los fundamentos teóricos del enfoque de la sendero dependencia, se presenta el marco teórico más amplio de donde este enfoque surge: el nuevo institucionalismo que evolucionó a partir de la teoría de las instituciones. El NI, se ha desarrollado principalmente en tres áreas disciplinarias: la ciencias económicas, las ciencias

³ Existen diferentes traducciones para el concepto “*path-dependence*” en este trabajo se manejará el concepto sendero-dependencia que se considera que es el que mejor expresa la esencia de este constructo teórico originalmente desarrollado en el idioma inglés. Algunos autores usan en sus textos en español este concepto sin traducción, sin embargo se considera que es relevante utilizar el idioma español para enriquecer el campo de estudio de la ciencia política e integrarlo al lenguaje de este campo de estudio, y dejar de depender del uso innecesario de anglicismos.

políticas y la sociología y éstas se han desarrollado con diferentes enfoques dando lugar a distintas corrientes.

Dos de estas corrientes, que surgen en el terreno del NI, específicamente en el campo de la economía y en el de las ciencias políticas, son el nuevo institucionalismo económico y el institucionalismo histórico, respectivamente. Se destacan estas dos porque en ambos casos estas vertientes del nuevo institucionalismo han desarrollado y han aplicado el enfoque de sendero-dependencia, eje central utilizado en el caso que se estudia, a explicar procesos políticos.

En los siguientes apartados se explica en términos generales el nuevo institucionalismo, el nuevo institucionalismo económico y el institucionalismo histórico, enfatizando su aplicación al estudio de los procesos políticos así como los fundamentos que proveen para desarrollar el enfoque de sendero-dependencia.

Cabe mencionar que el nuevo institucionalismo económico (NIE) aun y cuando nace en el terreno de las ciencias económicas, ofrece principios fundamentales que se aplican al estudio de la política y es en este campo donde se han elaborado de manera más robusta los argumentos del enfoque de sendero-dependencia y de rendimientos incrementales con capacidad para explicar mecanismos causales de forma más precisa.

Como parte final de este marco teórico se hace una revisión de la literatura relevante para el caso estudiado: las elecciones presidenciales de 2012 en México.

Debe mencionarse, que en el capítulo II, dedicado al proceso de apertura democrática en México como antecedente del caso estudiado, se ha desarrollado a su vez un marco teórico relevante a este tema, que se ha decidido dejar en ese capítulo por considerar que permite explicar mejor los aspectos ahí tratados.

1.7.2 El nuevo institucionalismo (NI)

El nuevo institucionalismo surge como una reacción ante los modelos conductistas y a los modelos de la elección racional de las décadas de 1960 y 1970. Dichos enfoques suponen que las decisiones que toman los individuos no están sujetas al arreglo institucional sino que están determinadas por condiciones sociales y psicológicas de los individuos, en el primer caso; o por un cálculo netamente racional de maximización de utilidades (Hall y Taylor, 1996; Peters, 2003). Es “nuevo”, en el sentido de que es un resurgimiento del estudio de las instituciones llamado hasta ese entonces institucionalismo el cual ya era un enfoque de estudio que había sido desplazado por los enfoques antes descritos.

Si en algo coinciden quienes han hecho una revisión de lo que significa el NI y de los enfoques que forman parte de esta teoría, es que existe una gran diversidad de concepciones, que hay gran heterogeneidad de la forma en la que ésta puede ser definida y que en realidad es una denominación general sobre la que se agrupan distintos marcos teóricos específicos, que al ser analizados y comparados presentan diferencias importantes (Carrillo, 1996; Helco, 2010). Por otro lado, reconocen también que existen ciertos principios que se comparten (Helco, 2010; Peters, 2003) y por lo tanto la amplitud del NI es relevante en el estudio de realidades complejas.

Esta diversidad puede ser entendida en dos sentidos. Como una limitación de un marco teórico que no significa lo mismo para quienes lo desarrollan y lo aplican y que puede crear ambigüedades que dificultan los estudios y las investigaciones científicas. O puede también ser visto, como muchos de ellos lo hacen, como un campo multidisciplinario que trasciende las fronteras de los campos de la ciencia, y que en ello estriba gran parte de su riqueza y su potencial (Harris, 1995; Hall y Taylor, 1996). En este trabajo se argumenta que, en la balanza final, la diversidad y amplitud del nuevo institucionalismo (NI) es más una ventaja que una limitación para el estudio de los procesos políticos.

El NI ha evolucionado en diversas vertientes, y la denominación y número de éstas varían, en función del autor que las propone. De acuerdo a March y Olsen (2009) éstas son la

perspectiva del actor racional. En la perspectiva institucional y la de la comunidad cultural. Peters (2003) identifica cinco corrientes: la institucional normativa, la de la elección racional, el institucionalismo histórico, el institucionalismo empírico y el institucionalismo internacional. Helco (2010) menciona también cinco vertientes, que llama escuelas: la escuela estatalista, la de los sistemas sociales, la histórico-institucionalista, la de la elección racional y la cognitiva. Y para Hall y Taylor (1996) las escuelas son el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la elección racional y el institucionalismo sociológico.

Las diferentes clasificaciones de las escuelas del institucionalismo, coinciden, aunque sus denominaciones tengan ligeras variaciones, en que existen tres corrientes: dentro del nuevo institucionalismo: la de la elección racional, la del institucionalismo histórico y la sociológica o culturalista. En este trabajo se analizan el nuevo institucionalismo económico, que es parte de la corriente de la elección racional, y el institucionalismo histórico.

La existencia de esta diversidad conceptual no debería ser motivo para concluir que todas las teorías son completamente distintas y que no es posible identificar los elementos básicos que comparten (Helco, 2010). Este autor realizó un recuento de las definiciones de institución de veinte de los principales institucionalistas⁴. A partir de este análisis, hace una propuesta interesante para explicar la forma en la que los especialistas en esta área sacan provecho generando lo que él llama enfoques híbridos. Para explicarlo identifica los tipos de preguntas a las que se enfrenta el investigador cuyas respuestas pueden tomar elementos de las diferentes teorías. Su propuesta coincide con la de Pierson, y Skocpol (2008) quienes afirman que: “quienes utilizan los enfoques más divulgados, no obstante, comparten formas de proponer preguntas y desarrollar explicaciones, otorgando al institucionalismo histórico, el conductismo y los modelos de la elección racional, un conjunto de rasgos característicos, provistos de fortalezas y debilidades” (Helco, 2010, p. 9).

Uno de estos cuestionamientos en el proceso investigativo mencionado por Helco (2010) es el siguiente: ¿de dónde surgen las preferencias de los actores? La premisa de la elección

⁴ Hugh Helco ha elaborado una compilación muy completa de 21 definiciones del concepto de institución en las diferentes corrientes del Nuevo Institucionalismo. Ver su texto: Helco, H. (2010). *Pensar institucionalmente*. Madrid: Pirámide, pp. 81-86.

racional parte de que los individuos tienen preferencias fijas, mientras que en el enfoque de los sistemas sociales las preferencias deben entenderse dentro de su contexto cultural. Considerar un punto intermedio entre estas dos posturas es lo que puede llevar a una comprensión más realista, para los de la elección racional, pero también más precisa, para los del enfoque de los sistemas sociales.

Se destaca precisamente este ejemplo, porque al estudiar a Douglas North, padre de la escuela del institucionalismo en la corriente de la elección racional en la economía, y que publicó su teoría en 1990, se encuentra que quince años después, vuelve a aparecer haciendo una nueva propuesta. Partiendo de sus ideas iniciales, extiende su teoría para decir que la comprensión de los procesos a través de los cuales los individuos determinan sus preferencias, debe considerar el aprendizaje, entendido como la acumulación de experiencias personales pero también del aprendizaje colectivo, que en otras palabras es la propuesta del institucionalismo de la comunidad cultural o de los sistemas sociales.

Habiendo reconocido que hay diferentes enfoques y corrientes dentro del nuevo institucionalismo y que muchos se preguntan si en realidad las distintas vertientes pueden ser consideradas bajo un mismo paraguas, se argumenta aquí si es posible identificar algunos conceptos fundamentales compartidos por estos enfoques. Quizá, sería más preciso decir que lo que comparten es la importancia que tienen un conjunto de variables para explicar un fenómeno social, aun y cuando en estas variables, en cada enfoque tengan supuestos específicos diferentes.

Por ejemplo, parte del problema en la definición del nuevo institucionalismo de acuerdo a muchos estudiosos del tema es precisamente la definición misma de lo que es una institución (Helco, 2012; March y Olsen, 2009; Carrillo, 1996). Sin embargo todos los institucionalistas identifican, y esto es el corazón de esta corriente, que las instituciones constriñen el comportamiento de los individuos, aun y cuando al analizar de cerca cada una de éstas, hay diferentes definiciones y concepciones sobre lo que es una institución, de cómo surge, de cuáles son los procesos para que éstas cambien, etc.

Peters (2003), de manera sencilla destaca los elementos que comparten las diferentes corrientes del nuevo institucionalismo, opinión que es compartida por distintos autores, como March y Olsen (2009). De acuerdo a este autor, las distintas escuelas comparten la idea de que las instituciones son estructuras sociales que logran trascender a los individuos, que en mayor o menor medida estas instituciones son estables a través del tiempo y que determinan en diferentes grados, el comportamiento de los individuos.

No se hace aquí una enumeración del muy amplio número de definiciones de lo que es una institución. Lo relevante, es identificar los supuestos que subyacen en los diferentes enfoques acerca de lo que es una institución y de lo que ello significa. El acercamiento a la definición del concepto de institución puede ser visto en forma “minimalista”, es decir su definición corta, tal y como la propone cada uno de los autores, pero en realidad estas definiciones, en una concepción más amplia determinan aspectos de mayor alcance, por ejemplo cómo se dan los procesos de cambio, cómo surgen, quiénes son los actores que pueden transformar una institución, etc. Por ello, los autores al definir lo que es una institución, generalmente llevan la definición a alguna de las implicaciones de ésta, por ejemplo al cambio institucional, o al tipo de restricciones para la acción humana, o a la fuente de la que éstas surgen, etc.

En cuanto a la definición del término institución, se mencionan dos ejemplos. Entre los nuevos institucionalistas que surgen en el campo de la economía, la definición más clásica es la propuesta por Douglas North (2012): “Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana, Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo que es clave para entender el cambio histórico” (p. 13).

March y Olsen (2009), que han desarrollado el nuevo institucionalismo con un enfoque organizacional y de comprensión de los procesos políticos, afirman que: “Una institución es una colección relativamente duradera de reglas y prácticas organizacionales, embebidas en

estructuras de significados y recursos que son relativamente invariables de cara a la rotación de individuos y relativamente resistentes a las preferencias idiosincráticas y a las expectativas de los individuos y a los cambios en las circunstancias externas” (p. 1).

En estas dos definiciones, se comparte la idea de que hay un arreglo institucional que determina el comportamiento de los individuos, sin embargo North hace más énfasis en que éstas son creadas por los individuos, de acuerdo a su teoría, para facilitar el intercambio que da la incertidumbre; y por su parte March y Olsen (2009) enfatizan más el contexto como determinante de las preferencias.

Reconociendo las diferentes concepciones y corrientes dentro del nuevo institucionalismo, lo relevante para este trabajo, y habiendo analizado las diferentes propuestas de diversos autores, es necesario partir de la comprensión de algunos de los conceptos básicos de estas teorías para poder aplicarlos al caso estudiado.

El caso estudiado, es el de un partido que, con un amplio margen de votos, llega al poder habiendo sido desde su origen un partido opositor a un régimen de partido hegemónico, en un sistema electoral no competitivo, y que había luchado contra éste con la propuesta fundamental de instaurar un régimen democrático y de desterrar los viejos vicios de dicho sistema. Seis años después de llegar al poder, logra ganar las elecciones nuevamente, pero ahora por un mínimo margen de ventaja. Tras su segundo periodo de gobierno, no solamente pierde las elecciones sino que queda en un lejano tercer lugar y permite así la llegada del viejo partido al que doce años antes había derrotado.

Este proceso político es evidentemente un caso que puede ser explicado a través de las propuestas del nuevo institucionalismo por varias razones. Entre ellas porque la propuesta del partido era hacer un cambio del andamiaje institucional que había mantenido el partido por tantos años en el poder; porque lograr la victoria supuso un cambio en los patrones de comportamiento de los mexicanos; porque al llegar al poder se encuentra con un andamiaje institucional con grandes barreras para el cambio; porque empezar a ser gobierno por

primera vez también aludía a un cambio institucional en el sistema de partidos en México y específicamente en el PAN mismo.

Todo esto, sugiere preguntas para entender cuáles eran las condiciones institucionales que el PAN enfrenta y cuáles son las limitaciones internas y externas que le impiden lograr muchos de los cambios que propuso, cuál es el papel de los actores en todo ello, es decir cuáles son las relaciones entre individuos e instituciones, que en palabras de North (2012) podrían explicar el avance, estancamiento o retroceso del cambio institucional en el sistema político mexicano.

Habiendo dicho esto, y argumentando que el caso de estudio en este trabajo es esencialmente un proceso de cambio social y de cambio institucional, fallido o exitoso, pero es al final un proceso de esta naturaleza, se explicarán los argumentos y premisas que del nuevo institucionalismo se toman como punto de partida en este trabajo. Concretamente, en lo que se refiere a lo que son las instituciones; al cambio institucional y al papel de los actores individuales y colectivos, con creencias que a su vez están determinadas por sus experiencias personales y la herencia cultural. Hablar del papel de los actores es de especial relevancia en este estudio pues es a través de la interpretación de las élites partidistas, la manera en la que se estudia aquí el caso la derrota del PAN.

Los conceptos que se desarrollan en este primer apartado, no son exhaustivos pues se examinan también a un nivel de detalle más amplio en la parte de este capítulo dedicada a explicar el enfoque de sendero dependencia, eje central del marco teórico.

Instituciones, cambio institucional y papel de los actores

Las instituciones son las normas que crean los individuos para reducir la incertidumbre de la interacción humana. Estas reglas son una estructura de incentivos que constriñe, pero no pronostica de manera determinista, las acciones que llevarán a cabo actores individuales o colectivos (North, 2012). Algunos de los aspectos que caracterizan a las instituciones son, entre otros (y no aplicables a todos los enfoques neo institucionalistas) los siguientes:

reducen los costos del intercambio entre las personas (Harris, 1995); limitan las elecciones o alternativas posibles en un contexto dado (North, 2012); comprenden reglas formales e informales (North, 2012), son estables a través del tiempo (Peters, 2003; March y Olsen, 2009); y, establecen el comportamiento apropiado para ciertos actores en ciertas circunstancias (Sanders, 2009).

Para los fines de este estudio se considera como la aportación más valiosa del nuevo institucionalismo su enfoque para entender el cambio institucional, tanto para los procesos de transformación que significan progreso, como los procesos para mantener funcionando, y evitar el cambio, de instituciones aún y cuando éstas prueben ser ineficientes.

Para dimensionar la complejidad del cambio institucional Helco (2012) califica esto como un enigma. Sin embargo, con la visión propositiva que caracteriza su análisis acerca de la fuerza de la teoría neo institucionalista, considera que esta cuestión es fácilmente abordada cuando de forma integral se toman elementos de las diferentes escuelas de esta teoría, y señala que en realidad cambio y permanencia no son procesos separados, sino que son una misma cuestión. Ello coincide con la propuesta de North (2007) que más adelante se explica a detalle, quien dice que lo esencial de la comprensión de los procesos de cambio yace precisamente en entender la tensión entre un ciclo constante de estabilidad y cambio que es interminable.

En el tema del cambio institucional, un elemento clave para aclarar la aparente paradoja entre las reglas del juego que dan certidumbre a la interacción humana, lo cual significa estabilidad a través el tiempo; y por otro lado, que el progreso de las sociedades puede explicarse a través del cambio institucional, es precisamente entender que la estructura de incentivos responde siempre a los intereses de un actor individual o colectivo que deliberadamente decide llevar a cabo un cambio institucional (v. gr. acabar con el partido en el poder por más de setenta años) y tiene poder para ello; o por el contrario que actores individuales o colectivos están interesados en mantener cierto arreglo institucional, que puede no ser eficiente para el resto de la comunidad, pero sí eficiente para sus intereses particulares (v. gr. mantener un sistema electoral no competitivo para evitar perder el poder

en la presidencia de la República) y que pueden mantener el sistema ineficiente porque, como resultado de la estructura institucional a la que pertenecen, tiene mayor poder que su contraparte.

Apoyando esta idea, Bates (1995) hace una interesante aportación y explica que la esencia del nuevo institucionalismo consiste precisamente en que los individuos racionales pueden imponer premios o castigos de tal forma que trasciendan las limitaciones de la racionalidad individual. En este mismo sentido North (2012) afirma que el hecho de que las instituciones sean un mecanismo de estabilidad, no contradice que exista un proceso de cambio permanente, dado un entorno siempre cambiante paradójicamente por los mismos cambios que provocan los individuos o los agentes colectivos.

También, en lo que se refiere a la relación entre individuos e instituciones, éstas últimas siendo “las reglas del juego”, establecen las posibles alternativas de acción, pero son los actores los agentes de cambio para que éstas sean modificadas, lo cual habla de una permanente relación entre instituciones e individuos (North, 2012).

Un último punto de gran relevancia para este trabajo es identificar qué dice el nuevo institucionalismo de la resistencia al cambio, o dicho de otra forma por qué arreglos institucionales que no son eficientes para una sociedad, pueden permanecer durante largos periodos. La afirmación de North (1995) acerca de esto es ilustrativa: “Las instituciones no son necesariamente, ni siquiera usualmente, creadas para ser socialmente eficientes. Más bien, o al menos las reglas formales, son creadas para servir a los intereses de aquellos que tienen mayor poder de negociación para establecer nuevas reglas [...] los individuos y las organizaciones con poder de negociación como resultado del entramado institucional tienen intereses cruciales en perpetuar el sistema” (North, 1995, p. 20). De hecho, como menciona Bates (1995) cuando algunos, incluso la mayoría, perciben que una institución es ineficiente, en realidad es que es “eficiente” en beneficio de quienes tiene el poder para mantenerla funcionando de esa manera.

Las reglas formales pueden cambiar de manera inmediata porque pueden ser fruto de decisiones unilaterales o legislativas, sin embargo cambiar la mentalidad, la cultura, las costumbres pueden ser un proceso muy lento, regresivo y es lo que explica que se dé el patrón de sendero-dependencia (North, 2012) porque es más fácil seguir una rutina conocida que experimentar una nueva cuyos resultados son inciertos.

Para que haya un cambio institucional, aquellos que van a emprenderlo necesitan creer, que el beneficio que se puede alcanzar es mayor que los costos de realizar el proceso de cambio. Esto es claramente lo que explica que un partido opositor esté dispuesto a pagar los costos (personales, económicos, de prestigio, de seguridad, etc.), cuando consideran que el beneficio (la democracia, los derechos humanos, etc.) es mayor que los costos. Esto también hace notar la importancia de las creencias individuales en el cambio institucional. En un entramado institucional complejo, diferentes actores tienen diferentes percepciones de los beneficios de un cambio y de sus costos. Por tanto para poder entender las acciones de los actores y los resultados de éstas en el terreno de la política, será necesario considerar el balance de poder de cada uno de ellos, o más bien dicho el desbalance, que dará a unos sobre otras ventajas en el cambio institucional.

Estas ideas, de las limitaciones para el cambio, son sumamente relevantes para el caso estudiado. Por un lado porque el cambio que buscaba el PAN tenía que ver no sólo con el cambio de leyes sino con todo un cambio de cultura a nivel país. Por otro lado, porque este partido sostenía en su lucha opositora que el sistema político en México, es decir sus instituciones eran ineficientes. Como se verá en el estudio, de acuerdo a los entrevistados, la falta de un diagnóstico profundo por parte de los panistas para entender que si en el país existían y habían persistido por décadas instituciones ineficientes, era porque en realidad éstas eran “eficientes” bajo el punto de vista de ciertos actores individuales y colectivos. Identificar quiénes eran esos actores y dimensionar sus fortalezas, así como sus puntos vulnerables hubiera permitido al PAN establecer una estrategia para neutralizarlos o negociar con ellos (según fuera el caso) pero esto estuvo fuera de su repertorio de acciones.

North (1995) explica en una frase, algo que de cierta forma retrata las limitaciones del PAN cuando llega al poder, al afirmar que para lograr el cambio institucional los actores además de haber definido sus objetivos deben saber cómo lograrlos, y ese conocimiento está determinado por el nivel de información con el que los actores cuentan así como con los modelos mentales con los que está equipado su repertorio cognoscitivo, y que muchas veces dichos modelos pueden estar equivocados.

1.7.3 El institucionalismo histórico (IH)

Uno de los primeros representantes de esta corriente es Peter Hall con su trabajo en el campo de la política económica, que a pesar de que no se refirió precisamente a este término como tal, identificó la importancia que las instituciones tienen a través del tiempo.

Al analizar las descripciones de diferentes estudiosos sobre lo que es el IH, se encuentra que en muchos casos el centro de los argumentos es precisamente la sendero-dependencia. Por lo tanto este pequeño apartado sólo es para enumerar algunas de las premisas más generales del IH, ya que los argumentos principales coinciden en gran parte con los de la sendero dependencia que se presenta más adelante.

Para entender los procesos de interacción humana, el IH propone que las acciones de todos los jugadores en un momento del tiempo y en un contexto dado, sólo pueden ser entendidas si se toma conciencia del desarrollo histórico de las instituciones de dicho contexto, así como de las condiciones del origen en las que éstas surgen en términos de la cultura y la problemática original (Sanders, 2009). Es decir deben entenderse no de manera estática sino con la mirada en el trayecto histórico de los acontecimientos.

Dada la diversidad de estudios y enfoques que caben dentro del IH, Pierson y Skocpol (2008) proponen identificar los aspectos compartidos por esta amplia gama de enfoques.

El primero se refiere a que el IH tiene capacidad para abordar temas de gran alcance, bajo este enfoque los institucionalistas históricos realizan investigación donde entran en juego una diversidad de instituciones y de actores, y por ello ha sido utilizado para realizar, por

ejemplo, estudios sobre la caída de sistemas políticos, transiciones, movimientos sociales, etc. El segundo punto que comparten los institucionalistas históricos se refiere a que los acontecimientos son observados a través del tiempo. Lo que se observa hoy, tiene sus bases en el pasado. El tercer aspecto compartido se refiere a que los institucionalistas históricos analizan de manera integral un conjunto de instituciones y de procesos, en vez de ver cada uno de manera aislada.

El institucionalismo histórico surge al igual que el institucionalismo de la elección racional, como un rechazo a las corrientes que en los años 1960 y 1970 dejaron fuera a las instituciones en el estudio de los cambios sociales. Por lo tanto estas dos corrientes lo que comparten esencialmente es que las instituciones delimitan las decisiones y las acciones de los jugadores.

Sin embargo estos enfoques, difieren principalmente en lo que se refiere al objeto y al periodo considerado en sus análisis. La visión de la elección racional es de un microcosmos: hablan de la interacción del individuo racional que busca maximizar sus ganancias con las restricciones que impone el arreglo institucional en el que se encuentran. Por el otro lado, los institucionalistas históricos tienen una visión retrospectiva de largo alcance, porque reconociendo que las instituciones restringen las elecciones de los jugadores, dichas instituciones deben ser entendidas a través del proceso a través del cual fueron creadas y en el que se transformaron, y su interés está más centrado en metas que llaman “públicas”, menos que en los intereses individuales (Pierson y Skocpol, 2008).

1.7.4 El nuevo institucionalismo económico (NIE)

EL NIE nace como una alternativa para introducir en el campo de la economía el tema de las instituciones. Partiendo de los supuestos del agente racional y de la teoría neoclásica, mantiene dos supuestos adicionales: la escasez de los recursos y el concepto de competencia. Sin embargo deja atrás algunos de los principios fundamentales de la teoría racional. (North, 1995).

Aun y cuando el NIE es parte de la corriente de la elección racional, en realidad al interior de enfoque se han desarrollado una diversidad de enfoques específicos. Para la teoría del agente racional, la teoría neoclásica, las personas de una comunidad tienen valores y objetivos que se dan por hecho y se consideran constantes. Este principio aplica cuando existe información perfecta y por tanto no existen costos de transacción. Implica también que no hay diferencias entre lo que sucede en el mundo real y la percepción que las personas tienen. Es decir, todos los individuos perciben la realidad de la misma manera, y esto les permite actuar sin incertidumbre (North, 1995).

Dado lo anterior, otro de los principios de la teoría neoclásica, consiste en que es posible para cualquier individuo predecir la forma en la que las demás personas van actuar, y las decisiones que van a tomar en una circunstancia y, por tanto, conocen los resultados que se derivarán de sus acciones y de las acciones de los demás. Implica que las percepciones de las personas no difieren entre sí, el mundo real es igual al mundo percibido y todos perciben lo mismo, y que por lo tanto no es necesario conocer las percepciones de los actores racionales para poder saber cuáles son las decisiones que éstos tomarán (North, 1995).

Nada más alejado de la realidad. En primer lugar porque son excepcionales las situaciones en las que todos los actores tienen la misma información. Lo común es que la información es imperfecta y que obtenerla tiene diferentes costos en función, entre otras cosas, de la posición y el poder de negociación de cada uno de los individuos. Junto con esto, las personas tienen capacidad limitada para procesar información, y sus percepciones mismas establecen restricciones para definir los mecanismos de intercambio, de tal forma que las instituciones que crean no necesariamente son eficientes (North, 1995).

El NIE, parte del principio de que las personas usan sus propios procesos mentales para percibir la realidad, dicho en otras palabras, la realidad es distinta para los distintos actores y está determinada por una serie de variables, entre otras las normas y la cultura del contexto en el que se desempeñan, así como de sus propias experiencias de aprendizaje. Esta teoría identifica que las instituciones son, como respuesta a esta incertidumbre, la

estructura de incentivos que el ser humano desarrolla para facilitar este intercambio, dadas las restricciones mencionadas (North, 1995).

Douglas North considerado como el padre del NIE cuyo trabajo en este campo le mereció el Nobel de economía en 1993, publica sus primeros trabajos en 1970. En 1990 con su libro *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*⁵, da a conocer su propuesta más robusta de esta nueva teoría (ya había publicado antes otros trabajos con ésta) y, por sus conceptos fundamentales, se convierte en la publicación citada hasta el día de hoy, en gran parte de las investigaciones que tienen como base teórica la teoría de las instituciones. Su propuesta fundamental es que la comprensión del fracaso o del éxito del desarrollo económico de los países, sólo puede entenderse a partir de la comprensión de los procesos de cambio de sus instituciones.

El nuevo institucionalismo económico (NIE) y su aplicación al estudio de la política

A partir de la propuesta del NIE empieza a surgir un variado repertorio de investigaciones y trabajos que toman como base este enfoque teórico. Un ejemplo de ello son la serie de estudios realizados en los noventa por un grupo de investigadores de vanguardia de la *London School of Economics*, que aplicando la NIE, explican el estancamiento del desarrollo económico en países del tercer mundo como producto de la debilidad de sus instituciones, concluyendo que gran parte de su fracaso para despegar económica y socialmente, se explica por su herencia institucional y por su incapacidad para transformar dichas instituciones en otras nuevas que establecieran una estructura de incentivos que favoreciera su progreso. Estos estudios fueron compilados y publicados en 1995 en el libro *“La nueva economía institucional y el desarrollo del tercer mundo”*.⁶

Aun y cuando el NIE nace dentro de la disciplina de las ciencias económicas, como una propuesta para superar los principios de enfoque neoclásico de la elección racional, desde

⁵ Publicado originalmente en inglés: North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁶ Harris, J., Hunter, J., & Lewis, C. M. (1995). *The new institutional economics and third world development*. London: Routledge.

su inicio comparte conceptos con áreas afines como la historia y la sociología. Empiezan a evolucionar diferentes ramas dentro de la misma NIE, enfocadas a tomar como eje de análisis principal alguno de los aspectos específicos de este amplio marco teórico, entre ellos, por ejemplo, el institucionalismo histórico.

En varios de los estudios publicados en *“La nueva Economía Institucional y el desarrollo del tercer mundo”*, antes mencionado, donde se aplica el NIE a un abanico de casos en países con bajos niveles de desarrollo económico, que van, por ejemplo desde el caso de la industria del café en Brasil (Greenhil, 1995), o el caso del periodo post colonialista de Uganda (Brett, 1995), los autores concluyen, entre otras cosas, que el progreso económico de un país, no puede entenderse solamente estudiando sus instituciones económicas sin tomar en cuenta la política de éste, es decir que las instituciones y la cultura de los sistemas políticos de esos países juegan un papel determinante, a veces más que el de las instituciones económicas, en el progreso, y en esos casos, en el estancamiento de sus economías.

Vale la pena destacar que en esta serie de estudios donde se utilizó la teoría del NIE, y por la naturaleza de los casos estudiados, los economistas llegaron a conclusiones que trajeron al campo del NIE nuevas comprensiones acerca del papel que las personas y sus propios esquemas mentales juegan dentro del entramado institucional.

Por ejemplo, en el estudio de las plantaciones de café en Brasil, donde las aberraciones del sistema político y económico de este país mantuvieron mercados absolutamente ineficientes, Harris, 1995 comenta lo siguiente: “NIE modifica el postulado de la racionalidad de la economía neoclásica que sostiene que los valores son dados y constantes y que los agentes económicos individuales seleccionan los medios más eficientes de los fines racionalmente seleccionados. North argumenta que los individuos hacen opciones con base en sus modelos mentales [...] El estudio de Clarence Smith y Greenhill-, acerca de la producción y el negocio del café en Brasil- muestra que los modelos mentales pueden mantener sistemas que no son otra cosa sino ineficientes” (Harris, 1995, p. 3).

Una de las ventajas de este marco teórico que al ser multidisciplinaria, es que toma diferentes tradiciones teóricas para enriquecerlas, como por ejemplo los estudios de análisis de la historia. Esto tiene grandes ventajas en el sentido de que permite entender diferentes realidades sin restringirlas artificialmente, por ejemplo, al campo de la economía, cuando lo que se estudia está relacionado con aspectos que pueden ser mejor entendidos usando la teoría de las ciencias sociales (North, 1995).

Por otro lado, el aspecto multidisciplinario representa también una limitación. La amplitud de esta teoría, que ha sido señalada por sus críticos, deja un campo de estudio difícil de definir con precisión. (Pierson & Skocpol, 2008). En referencia a ello, estos autores recuerdan que en algún momento se dijo “todos somos institucionalistas” y que quizá eso era cierto. Sin embargo, ello también revela las limitaciones que en ocasiones presenta este marco teórico tan amplio, cuando se quieren acotar e identificar sus argumentos y premisas centrales.

A pesar de la amplia difusión y aceptación de su propia teoría, Douglas North (2007) presenta una propuesta que es innovadora con respecto a su propuesta inicial, es decir introduce una nueva variable y la construye sobre su teoría original del cambio económico y las instituciones. Esta nueva variable es la psicología de los individuos. Su libro *“Comprendiendo el proceso de cambio económico” (Understanding the process of economic change)*, parte de su propuesta inicial pero agrega como elemento central el proceso de aprendizaje de las personas y el de la tensa interrelación, entre las creencias de las personas acerca del efecto de sus acciones y las consecuencias reales una vez que las llevan a cabo. Con ello propone, como una extensión de su teoría, la necesidad de entender el conflicto entre lo que él llama la genética de los actores, y los pactos acordados de manera, quizá informal, que restringen las acciones de otros.

A North se le ha ubicado en el enfoque de la teoría de la elección racional, y ciertamente surge ahí. Pero quienes restringen la propuesta de North a la escuela de la elección racional, parecen olvidar una de sus premisas fundamentales cuando este autor propone su teoría de cambio institucional como una herramienta “para explicar la forma en la que el pasado

influye en el presente y en el futuro, la manera en la que el cambio institucional incremental afecta la elección establecida en cierto momento, y la naturaleza de la dependencia” (North, 2012, p.13). Este solo enunciado señala con claridad que el enfoque de nuevo institucionalismo de North comparte conceptos que son la esencia tanto del institucionalismo histórico como del enfoque de la sendero dependencia.

1.7.5 Sendero dependencia y rendimientos incrementales

El enfoque de la sendero dependencia⁷ (SD), está enmarcado de manera más amplia en el nuevo institucionalismo, tanto en su vertiente del institucionalismo histórico (IH) en el terreno de la ciencia política, como en el del nuevo institucionalismo económico (NIE) surgido en el terreno de las ciencias económicas, corrientes revisadas en las secciones anteriores.

En los últimos quince años, ha habido cada vez más estudiosos de las ciencias sociales que usan el enfoque de la sendero-dependencia, aunque con diferentes significados, sin embargo todos son críticos con respecto a los argumentos tradicionales de la eficiencia, argumentando que cuando las instituciones y organizaciones siguen un patrón sendero dependiente, no necesariamente eficiente, debido a que lo que sucede al inicio de un proceso determina soluciones estables que permanecen a través del tiempo, pero que muchas veces son menos eficientes. (RW.ERROR - Unable to find reference:143).

Pierson, que dentro del institucionalismo de la rama económica es uno de los autores más citados en la aplicación del enfoque de la sendero dependencia reconoce que los economistas han aplicado este enfoque a fenómenos económicos, pero que la forma en la que Douglas North ha aplicado la sendero dependencia para estudiar cómo nacen las instituciones y cómo cambian, es relevante para quienes estudian procesos políticos, entre otras cosas porque estudiando la política desde este enfoque puede dar paso al desarrollo de

⁷ Aun y cuando algunos autores que escriben en idioma español usan este término *path-dependence* en inglés, existen diferentes traducciones para éste. En este trabajo se manejará el concepto sendero-dependencia, porque se considera que la tarea de investigar, el uso y el desarrollo de conceptos teóricos en el idioma español, enriquecen el lenguaje en las ciencias sociales y evitan la utilización innecesaria de anglicismos.

hipótesis relevantes acerca de las causas de estos procesos de estabilidad y cambio (Pierson, 2000).

El enfoque de la sendero dependencia se basa fundamentalmente en la premisa de que la historia importa, y que el pasado determina las alternativas y los resultados del presente. En el contexto amplio del institucionalismo, el enfoque se desarrolla tanto en la rama económica, como en la rama de las ciencias sociales y las ciencias políticas.

En palabras de (RW.ERROR - Unable to find reference:143): “En términos generales (la versión suave) se refiere a la idea de que los eventos que ocurren en una etapa más temprana del tiempo, afectarán los eventos que ocurren en un punto del tiempo posterior. En un sentido robusto, la sendero dependencia caracteriza las secuencias históricas en donde eventos contingentes establecen patrones con propiedades determinísticas en el rumbo” (Djelic y Quack, 2007, p. 161).

Para los proponentes de este enfoque, la sendero dependencia va más allá de definiciones suaves del institucionalismo, que es un mero reconocimiento de que el comportamiento actual está delimitado por lo que ha sucedido antes. En su sentido más amplio, el potencial de este enfoque reside en que el postulado principal del institucionalismo histórico de que “la historia importa” es desdoblado para identificar los mecanismos causales de la sendero dependencia. (RW.ERROR - Unable to find reference:143). Estos mecanismos causales tienen su raíz en lo que los teóricos han llamado los patrones de rendimientos incrementales.

La sendero dependencia argumenta que el pasado explica los acontecimientos políticos del presente. Una corriente que ha cobrado fuerza en este enfoque es la de los académicos que consideran que la sendero dependencia en la política se nutre del hecho de que los procesos políticos, por su naturaleza, son altamente propensos a tener un patrón de rendimientos crecientes. Descrito por North (2000, 2007), esto consiste en que existen mecanismos de retroalimentación positiva que hacen que una vez que se toma un rumbo de acción el costo

de regresar a una alternativa diferente es muy alto y por tanto los procesos empiezan así a ser sendero dependientes.

Pierson (2000) relaciona los argumentos principales del institucionalismo histórico con la sendero dependencia, precisamente a través del concepto de rendimientos incrementales. Dice que este concepto es el que puede dar pie a la elaboración de explicaciones más robustas para los argumentos básicos del institucionalismo histórico, mismos que enumera así:

- “1) Los patrones específicos de tiempo y de secuencias cuentan;
- 2) Con puntos de partida similares son posibles un amplio rango de resultados sociales;
- 3) Grandes consecuencias pueden ser resultado de eventos relativamente “pequeños” o contingentes; y
- 4) Cursos de acción particulares una vez que se introducen, pueden ser virtualmente imposibles de revertirse; y consecuentemente, el desarrollo político es generalmente determinado por momentos críticos o coyunturas que moldean el entorno de la vida social”. (Pierson, 2000).

En su aplicación específica de sendero-dependencia, Pierson (2000) señala que las características inherentes a casi todos los procesos políticos refuerzan la sendero-dependencia. Dichas características son: “ausencia o debilidad de mecanismos de competencia y aprendizaje para la mejora; actores con horizontes de corto plazo y fuertes distorsiones de statu quo construidas en las instituciones políticas. Cada una de estas características hace a los procesos de rendimientos incrementales en la política, especialmente intensos” (Pierson, 2000).

Coincidiendo con estas ideas Prado, M. y Trebilcock, M. (2009), mencionan que tanto en el campo político como en el económico el foco de la sendero-dependencia está puesto en el costo de cambiar de un patrón existente a uno nuevo, en las coyunturas como un factor crítico y en los mecanismos de auto reforzamiento. Si se observa, estas tres son características, a su vez de los mecanismos de rendimientos incrementales. De acuerdo a

estos autores los acontecimientos coyunturales son los que permiten hacer cambios que rompen el patrón de la sendero dependencia.

Los rendimientos crecientes son por tanto, una de las fuentes de la sendero dependencia en los procesos políticos. Sin embargo, aunque esta tesis parte del enfoque de los rendimientos incrementales como fuente principal de la sendero dependencia, se reconoce, como propone Pierson (2000), que ello no es limitante para la identificación de otras formas en las que la secuencia de los eventos pasados expliquen los rendimientos presentes; lo relevante, según este autor, es que quien investiga tenga claro cuál es mecanismo que utiliza para explicar un patrón sendero dependiente.

En los siguientes párrafos se exponen de manera sintética los principales fundamentos del enfoque sendero dependiente, basados principalmente en la propuesta de Paul Pierson. Se ha tomado a éste como autor principal de la propuesta, pues los argumentos y explicaciones de su trabajo *“Rendimientos incrementales, sendero dependencia y el estudio de la política”* (Pierson, 2000) han sido desde entonces la base para el desarrollo de muchas investigaciones bajo el enfoque de sendero dependencia en el terreno de la política. La mayor parte de las publicaciones teóricas y las aplicaciones de este enfoque consultadas para este trabajo, citan como punto de partido los argumentos publicados por Paul Pierson en el año 2000.

Las características del mundo de la política lo hacen ser un campo en donde los procesos son esencialmente procesos en donde se dan rendimientos incrementales y por lo tanto, son sendero dependientes. Para explicar su enfoque de sendero dependencia y rendimientos incrementales al campo de la política, el autor parte de identificar los cuatro aspectos prominentes y a su vez relacionados entre sí, del mundo político, que hacen que este campo de la vida social conduzca a un proceso de rendimientos incrementales. Estos cuatro aspectos son:

- “1) El rol central de la acción colectiva;
- 2) La alta densidad institucional;
- 3) Las posibilidades de usar la autoridad política para reforzar las asimetrías de poder;

4) La intrínseca opacidad y complejidad de la política”. (Pierson, 2000 p. 251).

Para poder entender cabalmente cada una de estas características de la política como sujetas a procesos de rendimientos crecientes, y por tanto sendero dependientes, es útil explicar en qué consiste que un proceso esté sujeto a mecanismos incrementales.

Brain Arthur (1994), citado por los estudiosos de la sendero dependencia, desarrolló un interesante trabajo en el campo de la innovación tecnológica y ahí demostró que las características de los procesos de innovación y adaptación tecnológica, generan rendimientos incrementales. Paul Pierson basa también su propuesta en estas características para explicar los rendimientos crecientes y transferirlos al mundo de la política.

Antes de explicar las características de la política que según Paul Pierson son sujetas a rendimientos incrementales, y por tanto son sendero dependientes, se describen las cuatro características de la innovación tecnológica identificadas por Arthur (1996) y citadas por Pierson (2000) que las hacen conducentes a patrones de rendimientos incrementales.

La primera es la que se refiere a los altos costos fijos que se requieren para una inversión en tecnología. Esto provoca que una vez que se ha apostado por invertir en cierta tecnología y se ha hecho la inversión inicial el costo de abandonarla para cambiar a otra diferente sea muy elevado. Eso explica, por ejemplo, casos como el largo tiempo que ha transcurrido para cambiar la tecnología de los autos impulsados por gasolina a otros que usen tecnologías más limpias y más baratas. Sin embargo el costo de arranque que significó para las empresas automotrices, hicieron que una vez que la industria decidió motores de gasolina, hayan preferido continuar por esa vía y resistiéndose a usar otras más eficientes, por el costo que implicaría el cambio. La segunda característica se refiere a los efectos que tiene el aprendizaje. Cuando las personas aprenden el uso de cierta tecnología y están acostumbrados a ella, continuar usándolas genera rendimientos crecientes. Por tanto hay resistencia a usar otra tecnología que implicaría el costo adicional de aprender a usarla. La tercera que genera rendimientos incrementales, es la llamada efectos de la coordinación. Esto significa que un individuo que usa (o fabrica) cierta tecnología, incrementa sus beneficios en la medida en la que otras personas también la adoptan, especialmente cuando

está vinculada al uso de cierta infraestructura. Por ejemplo en la tecnología de los dispositivos electrónicos llamados circuitos integrados (CI)⁸ que se usan en tarjetas inteligentes. Al aumentar el número de personas que usan tarjetas con CI's (por ejemplo tarjetas de crédito) habrá mayor infraestructura en los negocios para aceptar el pago con este tipo de tarjetas o, que a su vez generará más usuarios de tarjetas con chip electrónico. Esto entonces tiene rendimientos incrementales para los usuarios y productores de esa tecnología. La cuarta se refiere a la capacidad que las personas tienen para adaptarse a una tecnología que ya está en uso, por conveniencia. Es decir porque aceptar que la tecnología que usan no es la más adecuada, implicaría los costos implícitos del cambio, por lo tanto en muchos adaptan sus expectativas a la que ya está en uso.

Partiendo de estas características Pierson (2000) las traslada al mundo de la política e identifica las cuatro características de los procesos políticos (ya enumeradas en párrafos anteriores: rol central de la acción colectiva, etc.) como propensos a ser de rendimientos incrementales. Es decir continuar usando un proceso que ya está en marcha genera cada vez más beneficios, si uno se mantiene dentro de ese camino, en el que ya se ha invertido, se ha aprendido a dominarlo, y es conocido y usado por otros.

A continuación se explica en qué consiste cada una de estas características y su relevancia con respecto al enfoque de la sendero dependencia, basado en el argumento del autor de que cada una de dichas características hace que prevalezcan en la política procesos de rendimientos crecientes (Paul, 2000).

1) Naturaleza colectiva de la política

En la política las decisiones de los jugadores están sujetas a las expectativas que tienen acerca de lo que harán los demás jugadores. Es decir los beneficios de las acciones individuales no pueden ser calculados sólo en términos de lo que la persona decida hacer, sino de lo que las otras también decidan llevar a cabo. Por lo tanto, una vez que un político ha decidido tomar cierto rumbo de acción, y que para ser exitoso ha llevado a cabo

⁸ Circuito integrado (CI) conocidos por su nombre en inglés como chips o microchips.

actividades de negociar con los otros involucrados que se ven afectados por sus acciones, tendrá rendimientos crecientes al mantener esa decisión para la que ya ha realizado la “inversión” inicial de los acuerdos políticos.

2) Densidad institucional de la política

Esta característica está estrechamente relacionada con el argumento central del nuevo institucionalismo acerca de que las instituciones que existen constriñen las alternativas de acción de los actores. En el mundo de la política, existen normas formales e informales que involucran a un gran número de jugadores y por tanto de intereses. Por ejemplo poner en marcha una política pública a nivel nacional, dada la complejidad que esto tiene en términos de que “baje” en cascada desde los organismos centrales de gobierno hasta los locales, y que luego sea transformada en términos de entrega de servicios a los ciudadanos tiene un costo de arranque muy alto, y otros costos como el del aprendizaje de los diferentes actores involucrados. Una vez que se ha puesto en marcha una política social a gran escala, genera rendimientos incrementales continuar operando dicha política que cambiar a otra que implicaría nuevas reglas formales e informales, tanto desde el punto de vista del gobierno, que es el responsable de entregar ciertos servicios vinculados a esa política, como de los usuarios que ya consideran como parte de las obligaciones del gobierno recibir cierto servicio en determinados formatos.

3) Asimetrías de autoridad y poder político

La política es el campo del poder. Cuando cierto arreglo institucional otorga mayor poder a unos actores sobre otros, estos tendrán la capacidad de imponer las reglas del juego que les permitan preservar el poder. Aun y cuando los demás jugadores no estén de acuerdo con estas reglas, se verán sometidos a las decisiones de los más poderosos, pues sublevarse los llevaría, dadas las asimetrías de poder, a ser perdedores.

4) Complejidad y opacidad de la política

La política es por naturaleza un universo donde el costo de la información acerca de las estrategias de los demás actores, es alto en el amplio sentido de la palabra. La opacidad de lo que sucede en la política hace que aquellos que logran descifrar la información de los actores que se encuentran en el campo de acción en el que se mueven, sean los más exitosos. Así, dado el alto costo de inversión en el aprendizaje del entorno político y de sus actores, quienes tienen ese conocimiento lo comparten con su red de aliados para incrementar su poder.

Estas “comunidades” crean un discurso común que les permite operar en el mundo de la política y, apegarse al discurso de sus aliados, les representa beneficios incrementales, en comparación con el costo que tendrían al tratar de obtener la información de un mundo complejo y opaco.

1.7.6 La aplicación del enfoque de la sendero dependencia al caso estudiado

Enmarcar este trabajo en la propuesta institucionalista y el institucionalismo histórico, con especial atención al concepto de sendero-dependencia, parte de la premisa de que esta teoría ofrece herramientas útiles y relevantes para la comprensión de la derrota del Partido Acción Nacional y la interpretación que sus élites hacen de ella, por varias razones.

Las más relevantes se detallan a continuación:

Primera, porque la derrota del partido no puede ser entendida solamente en la coyuntura del proceso electoral, sino como resultado de un proceso evolutivo del partido, y del sistema político mexicano a través del tiempo. En otras palabras, para entender la derrota “la historia importa”, tal y como establece el IH.

Segunda, porque el Partido Acción Nacional, como cualquier partido político, nace, evoluciona y llega al poder dentro de todo un sistema político, en palabras de North, es una matriz institucional que en su conjunto estructura los incentivos para las organizaciones que operan dentro de él. Como explica Pierson (2000) apoyado en las propuestas de Hall, Soskice y Katznelson, este concepto es clave en el enfoque de sendero dependencia, afirmando que “los procesos sendero dependientes generalmente tendrán más fuerza no al nivel de organizaciones o instituciones individuales, sino a un macro nivel que comprende configuraciones complementarias de las organizaciones y las instituciones” (Pierson, 2000, p. 255).

⁹ “North hace hincapié en que no sólo las instituciones individuales están sujetas a rendimientos crecientes. Los arreglos institucionales inducen formas organizativas complementarias, que a su vez pueden generar nuevas instituciones complementarias. Para los científicos sociales interesados en patrones de desarrollo, la cuestión clave es a menudo lo que

Una de las razones de usar sendero dependencia para entender lo que sucede en el PAN y su derrota, estriba en que los rendimientos crecientes que generan un patrón sendero dependiente, son especialmente importantes cuando son vistos no sólo a nivel individual de una organización, sino en el complejo entramado del arreglo institucional en la que ésta se encuentra inmersa. El PAN no existe en el vacío, sino que tiene que sobrevivir dentro de un complejo entramado de múltiples instituciones, tales como el sistema de partidos, el sistema político, la historia partidista y la cultura política del país, por mencionar lo más relevante. Y precisamente en enfrentar esta complejidad, es en donde estriba gran parte de sus dificultades cuando se convierte en partido en el gobierno, y deja de existir sólo como organización partidista fuera del poder.

Entender esto es de suma relevancia porque el PAN, tanto en su proceso para llegar al poder como al alcanzarlo, enfrenta retos enormes derivados de una compleja y ciertamente muy poderosa red de instituciones, de las que tenía poco conocimiento. Ello representó retos enormes, a veces no resueltos, tanto para el partido como organización partidista, como para el logro de sus objetivos en el gobierno. En otras palabras, no puede explicarse lo que pasa en el partido y con el partido si no se ve al PAN dentro de un entramado institucional en el que se encuentra y del que forma parte.

Tercera razón, porque el reto de un gobierno que llega al poder es un reto que implica por un lado, la construcción de nuevas instituciones pero sobre todo, por otro lado, porque esto implica, dado que no fue un cambio con violencia, la transformación de las instituciones ya existentes.

La derrota del PAN está necesariamente enmarcada en un proceso, exitoso o no, de consolidación democrática, y ello representa en sí mismo, un proceso de cambio

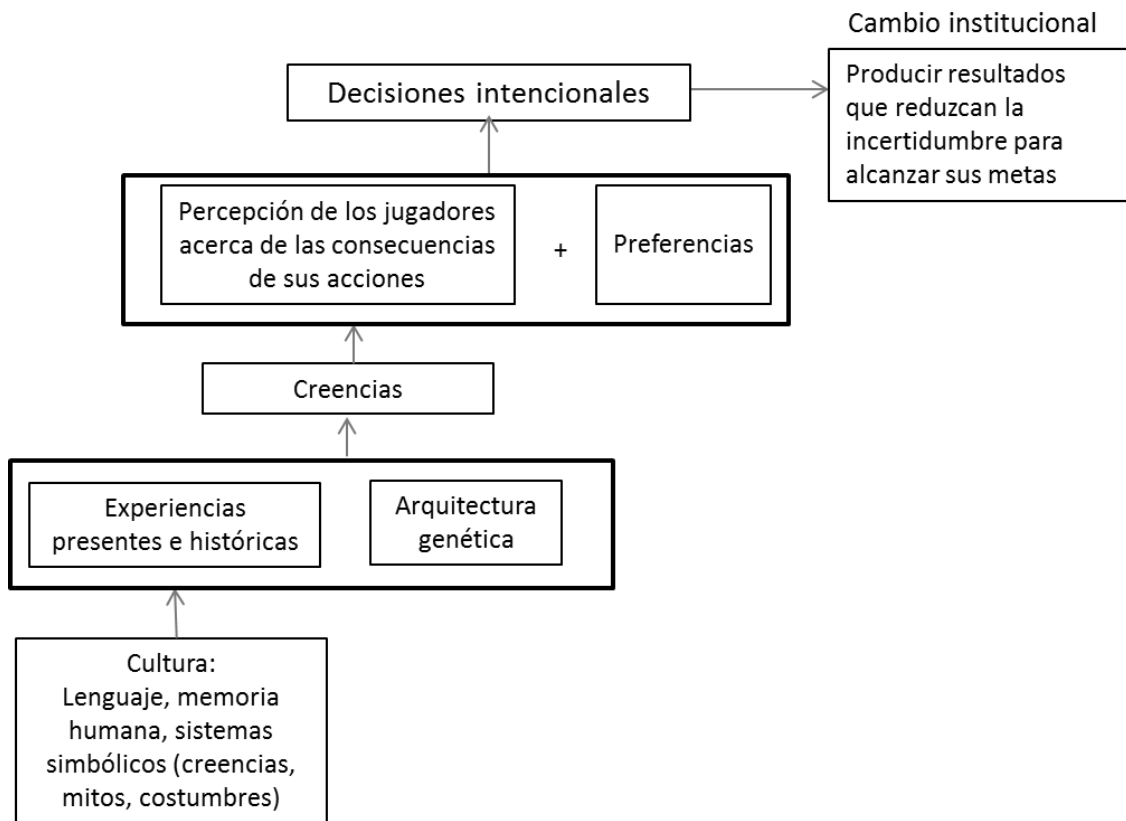
North llama "la red interdependiente de una matriz institucional". Esta matriz, enfatiza, " produce ganancias incrementales" (North, 1990, p. 95). Los procesos sendero dependientes suelen ser más poderosos, no a nivel de las organizaciones o de las instituciones individuales, sino a un nivel más macro que implica configuraciones complementarias de las organizaciones e instituciones (Hall y Soskice 2000; Katznelson, 1997)" (Pierson, 2000, p. 255).

institucional, no necesariamente eficiente, en el que las instituciones tanto de la cultura política en México, de su sistema político y su sistema de gobierno, estructuran los incentivos para la acción de los actores políticos. Entender esto ayuda a analizar la tanto las capacidades y las limitaciones de los actores para cambiar dicha estructura, es decir sus instituciones, así como para identificar si las instituciones establecen limitaciones, generalmente explicadas por procesos sendero dependientes, a las propuestas de cambio que implicaba la llegada al gobierno de un nuevo partido tras un sistema de partido hegemónico, casi dictatorial.

La cuarta razón para utilizar este enfoque se refiere a la relación entre los individuos y las instituciones. Dentro de la evolución teórica del nuevo institucionalismo, y de su aplicación al estudio de los procesos de cambio social y políticos, el papel de las personas y de la cultura ha cobrado cada vez más relevancia. Muchos estudiosos del institucionalismo, señalan que los modelos mentales, la percepción y las creencias de los individuos, así como la cultura de la sociedad, son variables determinantes para explicar los procesos de cambio institucional. North, en 2007, publica un nuevo trabajo¹⁰ sobre el institucionalismo en el cual el mismo autor considera que su teoría original de cambio institucional, se amplía considerablemente por la necesidad de entender de qué manera las percepciones que los individuos tienen acerca de los procesos de cambio determinan sus acciones, y que el cambio en las instituciones es producto de un esfuerzo deliberado de los seres humanos, en donde sus creencias particulares y sus modelos mentales concretos determinan el sentido de ese cambio. Esta propuesta se representa en el siguiente diagrama.

¹⁰ North, D. C. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton: Princeton University.

Esquema 1. El cambio institucional como proceso determinado por la cultura y por los individuos.



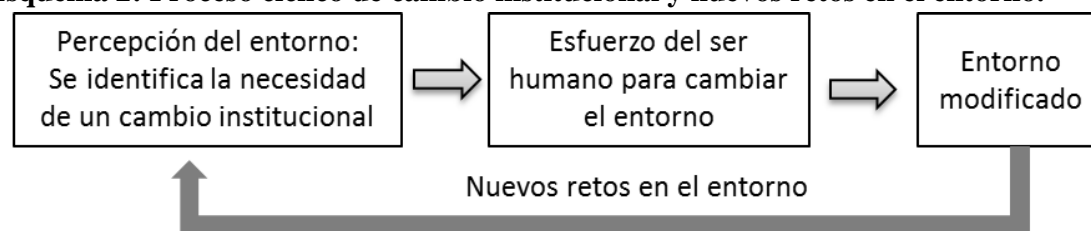
Elaboración propia de acuerdo a la propuesta teórica de Douglas North (2007)

La quinta razón por la que el marco teórico del NI es relevante a esta tesis se refiere a un aspecto de la teoría institucional, a veces olvidado como herramienta de análisis, que es la forma en la que este enfoque ayuda a explicar la tensión constante entre los esfuerzos del ser humano para modificar su entorno y el efecto transformador como fruto de su acción. Es decir al cambiar el entorno se presentan nuevos retos que dan comienzo a un nuevo ciclo de esfuerzo humano para el cambio, cambio en el entorno, y así sucesivamente (ver esquema 2). Este ciclo es muy ilustrativo de los procesos en los que un partido político ha sido agente de cambio para la apertura democrática, como es el caso del PAN y como resultado de sus esfuerzos, alcanza el poder. Los cambios que el mismo partido impulsó junto con otros actores, para lograr la apertura democrática, le presentan inmediatamente un entorno nuevo y nuevos retos a los que tiene que responder nuevamente. El tratamiento de

la novedad es entre otras cosas, uno de los conceptos que también el enfoque institucional considera para entender el cambio.

En el caso estudiado se verá cómo algunas de las capacidades y atributos del PAN como organización partidaria que le permiten lograr el cambio, son las mismas que le impiden afrontar los nuevos retos, pues estos son ya de otra naturaleza. Esta situación es similar a la estudiada por Bruhn (1997) de lo que le sucede en el PRD cuando no logra consolidarse como partido político fuerte, después de unas elecciones en las que alcanzó un porcentaje de votos histórico. Explica la autora que las características que le permitieron al PRD tener un significativo avance electoral en un corto periodo de tiempo, fueron las mismas que posteriormente a su éxito electoral, le impidieron su fortalecimiento institucional.

Esquema 2: Proceso cíclico de cambio institucional y nuevos retos en el entorno.



Elaboración propia de acuerdo a la propuesta teórica de Douglas North (2007)

En síntesis, este trabajo se realiza en el espacio teórico de las instituciones, porque el éxito o fracaso de un partido para retener el poder, es sin duda un proceso en el que el institucionalismo histórico, y el enfoque de la sendero dependencia como un fenómeno de rendimientos crecientes, aporta poderosas herramientas de análisis. Pierson (2000), construye su propuesta sobre la teoría del nuevo institucionalismo de North, y afirma que “el desarrollo institucional está sujeto a ganancias incrementales. De hecho, el rol de la sendero dependencia es explicar los patrones institucionales de surgimiento, persistencia y cambio lo que puede ser del más alto significado para los científicos del campo político (Pierson, 2000, p. 256).

Como síntesis de las ideas que aquí se han expresado, acerca de la ubicación en el tiempo del caso a estudiar así como de la aplicación del enfoque de sendero dependencia se

presenta a continuación una síntesis de las razones por las cuales se utilizará el enfoque de sendero dependencia y como apoyo visual dos esquemas.

La teoría de sendero-dependencia, que es a su vez un método privilegiado para estudiar los procesos de cambio en el terreno de la política, en el caso mexicano es relevante en varios sentidos, que son complementarios. La teoría sirve para explicar de qué manera la historia importa y puede explicar los procesos de cambio que se dieron en el PAN, tanto para llegar a gobernar, es decir lo que sucedió en el PAN como organización partidista a través de sus años como oposición antes de alcanzar el poder de la presidencia de la República; así como para entender los procesos que se dan en éste como partido en el gobierno. En este sentido, las características, modos de actuar y pensar del partido, sus dirigentes y sus militantes, por haber nacido como un partido para oponerse a un régimen hegemónico, arroja mucha luz para explicar de qué manera la historia importa en la evolución que se dio en el PAN. Tanto para ganar las elecciones por primera vez después de décadas de ser oposición, pero también para entender de qué manera esta característica esencial, la razón más determinante para su fundación que fue oponerse al PRI tiene, una vez que llega a la presidencia, un efecto muy evidente de las dificultades que tiene para cambiar su mentalidad, su visión, y su forma de actuar cuando debe ejercer el poder.

No sería posible explicar estos procesos del PAN sin ubicarlos en un contexto más amplio que es el sistema político en el que esto sucede, y es precisamente en dicho marco de referencia donde es también necesario entender al PRI bajo este mismo enfoque de sendero dependencia. Este enfoque da una enorme claridad para entender cómo los beneficios incrementales para el PRI y para parte de la sociedad que se beneficia de ello y aprenden a sacar ventaja del sistema, hacen que el aparato de gobierno y el aparato político se explique por patrones sendero dependientes. Es decir, para entender las dificultades que el PAN enfrentó tanto para vencer al PRI y después para gobernar, se explican porque el sistema político tenía inercias muy difíciles de cambiar, y requerían haber sido entendidas precisamente en este sistema de beneficios incrementales. Sin entender eso, para el PAN era imposible cambiar el sistema como lo había prometido.

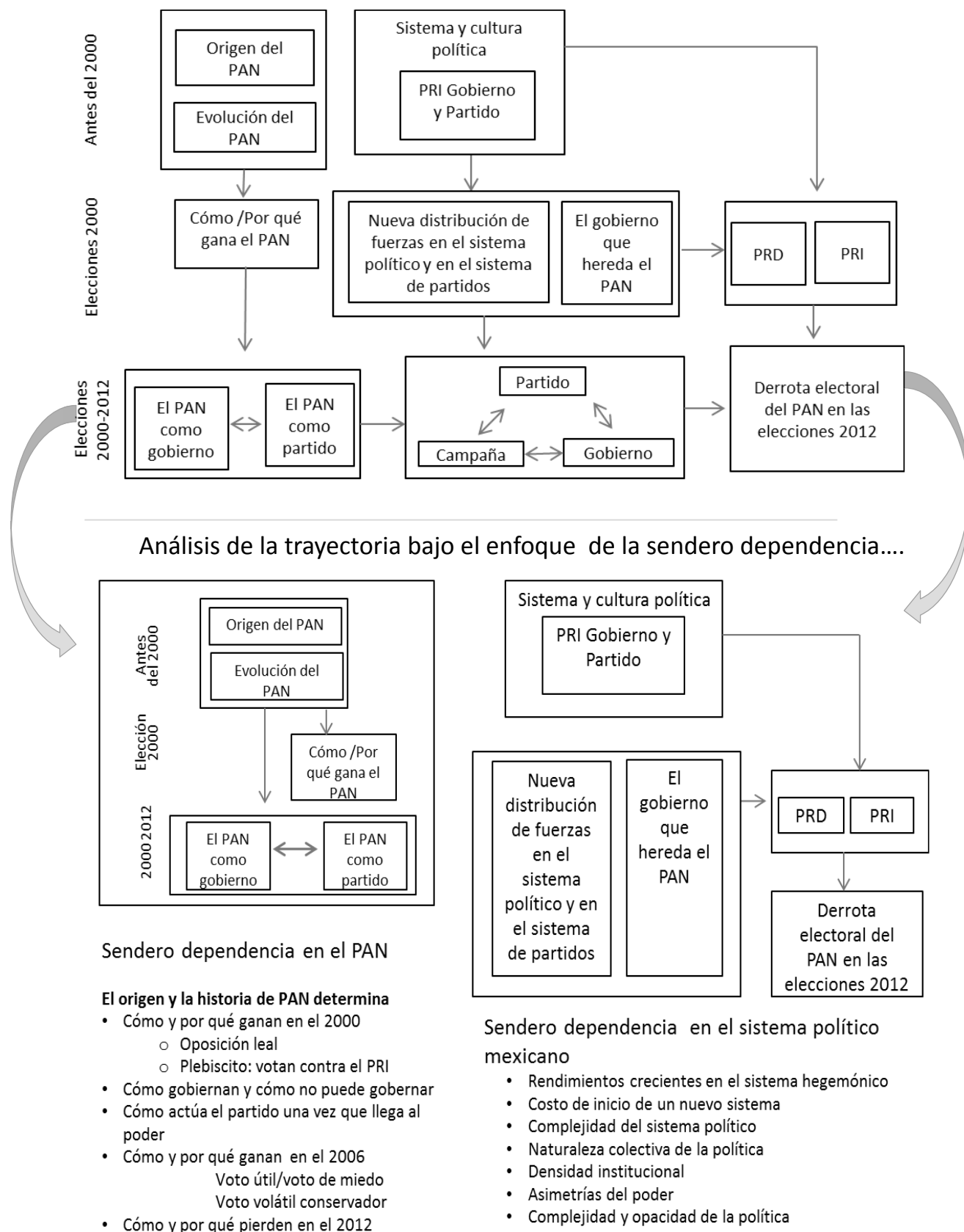
En este caso, el enfoque de sendero-dependencia para explicar al PRI, tiene un poder explicativo muy poderoso para identificar los mecanismos de permanencia de este partido en el poder. Uno de ellos, es la alineación de las agendas personales. Dicho de otra forma, la fuerte disciplina de los miembros del PRI con respecto a las figuras de autoridad del partido, es un

mecanismo de beneficios incrementales. Sus miembros, aun y cuando en muchas ocasiones deben renunciar a sus objetivos políticos personales, en aras de apoyar el proyecto político de otros, que en el corto plazo les significa una pérdida, en el largo plazo, les retribuye pues en ese partido la disciplina se premia. Así, aun y cuando un miembro del partido tenga razones suficientes para rebelarse contra lo que le impone el partido y tener ganancias en el corto plazo, sabe que en el largo plazo eso le retribuirá mayores beneficios, dada la dinámica de la circulación de las élites que es parte de la cultura de negociación y de reparto de beneficios entre los grupos de poder al interior de este partido. Los siguientes esquemas son un apoyo visual para esta síntesis.

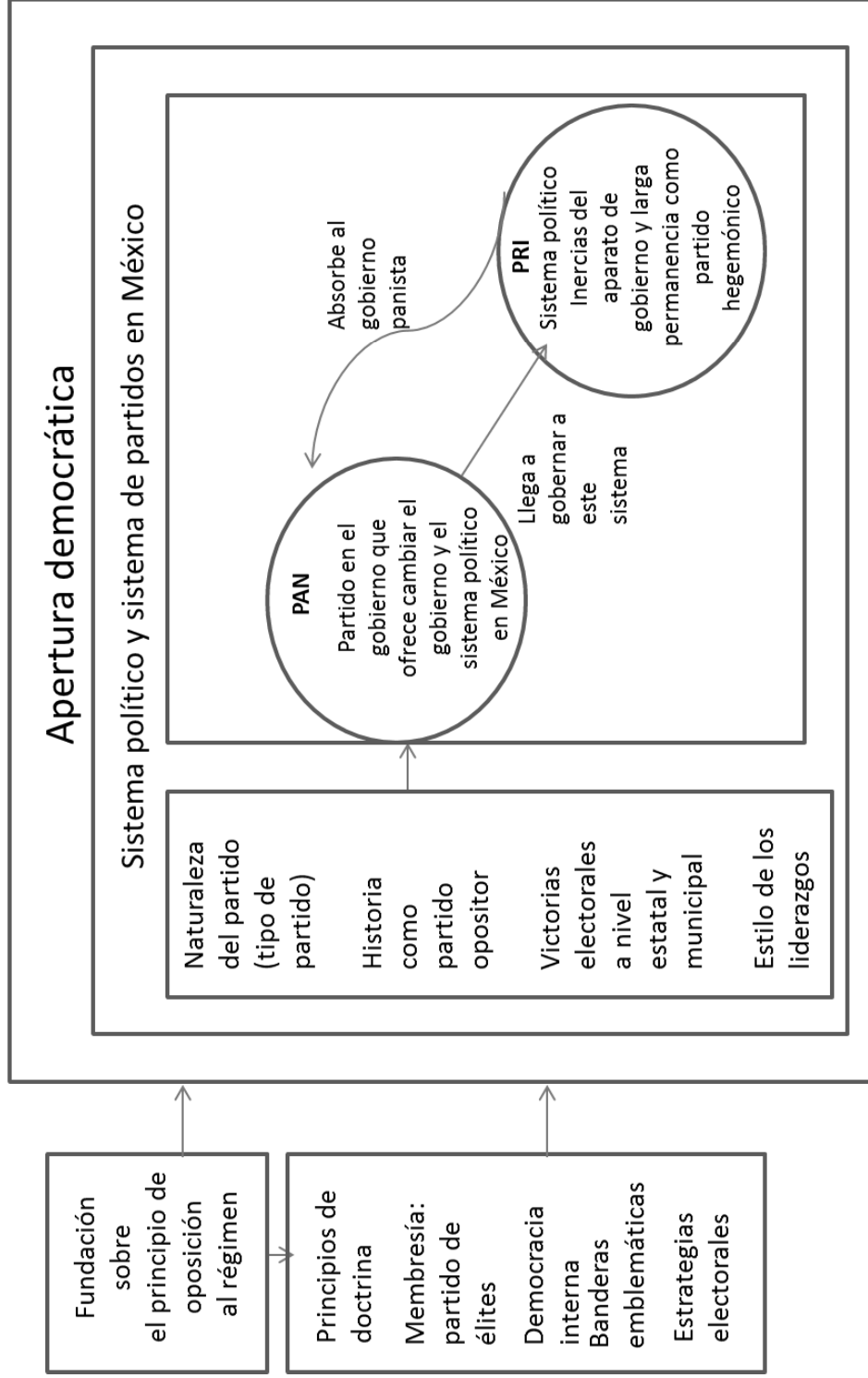
Esquema 3. Trayectoria del PAN en su camino a la presidencia y en el ejercicio de gobierno

Esquema 4. Interacción institucional: los partidos, el PAN que llega a gobernar y las inercias del régimen anterior.

Esquema 3. Trayectoria del PAN en su camino a la presidencia y en el ejercicio de gobierno



Esquema 4. Interacción institucional: los partidos, el PAN que llega a gobernar y las inercias del régimen anterior



1.8. Revisión de estudios relevantes en torno a las elecciones 2012 en México

Jorge Domínguez, especialista en el estudio de la política mexicana, junto con un grupo de académicos estudiosos de este campo, como Kenneth Greene, Chapell Lawson y Alejandro Moreno, ha publicado para cada una de las elecciones presidenciales 2000, 2006 y 2012, una serie de estudios a través de los cuales distintos autores interpretan diferentes aspectos de dichas contiendas electorales, del comportamiento electoral y de los resultados de éstas.

En este apartado se presenta una síntesis de cada uno de los estudios realizado por este grupo de académicos con respecto a las elecciones presidenciales en México en el año 2012, recopilados en “Evolución democrática en México”.¹¹

a. La elección de 2012 en contexto, (*The 2012 election in context*), Lawson (2015).

Chapell Lawson (2012), a manera de síntesis, presenta en el primer capítulo del texto los aspectos destacados de cada uno de los estudios, y describe el contexto electoral en México en las elecciones de 2012, con el fin de explicar el entorno en el cual éstas se desarrollaron. Expone además sus propias conclusiones acerca de los factores que explican el retorno del PRI a la presidencia de la República.

Sobre las elecciones, Lawson identifica tres aspectos que caracterizaron el contexto institucional de ese momento: las restricciones y la sobre-regulación de las campañas; el sesgo hacia un candidato (el del PRI) por parte de las televisoras y las prácticas clientelistas. Sin embargo afirma que no hay evidencia empírica que explique que alguna de estas causas fue el factor determinante para el triunfo del PRI.

El autor explica que a partir de la década de los ochentas, el Partido Acción Nacional fue logrando importantes victorias en el terreno electoral, más como resultado del hartazgo ciudadano con respecto al PRI, que como resultado de su oferta programática y política. Ni

¹¹ Publicación en idioma inglés: Domínguez, J. I., Greene, K. F., Lawson, C. H., & Moreno, A. (2015). *Mexico's evolving democracy: a comparative study of the 2012 elections*. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.

el PAN ni los demás partidos de oposición, habían sido capaces de desarrollar vínculos sólidos con la ciudadanía con respecto a su propuesta de políticas públicas, aunado al hecho de una mala reputación de todos los partidos políticos en la opinión ciudadana.

El autor analiza (con base en un estudio de Panel que encuestó a los votantes en tres momentos, dos anteriores a la elección y uno posterior, y en el cual se sustenta tanto éste como todos los demás trabajos de esta compilación de estudios) las estrategias de cada uno de los tres principales partidos contendientes, PRI, PAN Y PRD que junto con el perfil del votante en México, explican, desde su punto de vista, los resultados electorales.

Josefina Vázquez Mota (JVM), postulada por el PAN, que venció en las internas de su partido a quien era identificado como el candidato “del presidente” en turno, heredó una situación difícil en un partido dividido al interior y distanciado de la presidencia. Su dilema fue el siguiente: posicionar su propuesta de gobierno como continuidad a las dos administraciones panistas en la presidencia o distanciarse del gobierno y proponer un cambio. Optó por “montar” su campaña en la propuesta de ser “diferente”, pero nunca estuvo claro en qué consistía esta diferencia propuesta. Navegó en la ambigüedad a través de un discurso de ser diferente, y al mismo tiempo no mostrar un claro distanciamiento de las administraciones anteriores.

Para el autor de este estudio, la alternativa de continuidad, tenía la limitación de que la base social del PAN era muy reducida como para asegurarle el triunfo, pero a la vez haber ocupado el nivel de secretaria en las dos administraciones no era compatible con la propuesta de ser diferente. Por otra parte la campaña estuvo plagada de problemas tales como disputas internas en el partido por el proceso de selección de candidatos; la relación con el presidente que se debilitó por su intención de distanciarse de su administración; y el equipo de campaña en muchas ocasiones se percibió desorganizado.

El autor señala dos razones principales que dieron lugar al renacimiento del PRI: Una, la incapacidad del PAN y del PRD para consolidar los vínculos con el electorado insatisfecho con el PRI; y dos, el federalismo mexicano, que permitía continuar con las transferencias

de fondos federales a los estados gobernadores en su mayoría por el PRI, los cuales, según el autor, fueron utilizados para operar su maquinaria política, sin que pudieran ser controlados por el PAN.

El segundo trabajo de esta compilación de estudios es el de Kathleen Bruhn (2015), autora uno de los estudios más completos y sólidos acerca del ascenso del PRD (entonces FDN), en las elecciones de 1988, y de su estrepitosa derrota posterior. Su análisis sobre las elecciones del 2012, está enfocado sobre todo a explicar, cómo los aspectos característicos de las campañas de los tres principales candidatos, PAN, PRI y PRD, muestran la debilidad de los partidos políticos en México, y por tanto, de acuerdo a sus conclusiones, que la democracia del sistema político en México, es aún débil.

Señala cuatro aspectos que distinguen la contienda de 2012. El primero: la campaña, y por tanto la decisión de los votantes, estuvo centrada sobre todo en quiénes eran los candidatos, y no en las políticas que éstos prometían impulsar si llegaban a la presidencia. Segundo, el surgimiento de un movimiento de rechazo por parte de jóvenes estudiantes, a través de las redes sociales (#Yosoy132) en contra del candidato puntero y de los medios de comunicación que este grupo consideraba que no era un actor objetivo (sino que favorecía al candidato del PRI), sin embargo este grupo no presentó una propuesta de cierta agenda política ni apoyaba ninguna política pública en concreto. Fue simplemente un movimiento de rechazo que desapareció una vez terminada la elección. Tercera: el uso por parte de los tres partidos de la “compra” de votos a través del intercambio de bienes materiales a cambio de su apoyo. Lo que muestra esto es que los tres partidos no tenían la seguridad de ganar la contienda recurrieron a prácticas clientelistas, aunque los resultados muestran que esto no tuvo impacto significativo en los resultados electorales, pero sí en cambio muestra la debilidad democrática del proceso electoral. Y cuarto, los votantes crean afinidad no con los partidos sino con los candidatos, lo cual demuestra también que los partidos no han logrado establecer una vinculación de los votantes con una ideología o una propuesta de políticas públicas.

En cuanto a los tres candidatos de la contienda, identifica la estrategia de competencia de cada uno de estos. Peña Nieto, del PRI, se presentó con un candidato que “sí cumple”, con base en sus antecedentes como gobernador del Estado de México en donde desde el principio de su mandato destinó una gran cantidad de recursos (en una estrategia de firmar compromisos ante notario público y luego anunciar que los había cumplido, aun y cuando estos fueran irrelevantes) para posicionarse como alguien que se compromete y cumple.

Por otro lado López Obrador del PRD, inició su campaña tratando de borrar la imagen de un político rijo (que al perder las elecciones de 2006, durante varios meses paralizó una de las principales avenidas de la ciudad de México, y durante todo el sexenio del presidente Calderón se presentó como el candidato legítimo y se mantuvo atacando constantemente al gobierno en turno por considerar se había cometido un fraude en la elección.) Su estrategia fue presentarse como el único capaz de hacer un cambio verdadero y conectó directamente con el electorado. A pesar de comenzar en último lugar de las preferencias electorales, logró atraer votantes que en al inicio de la contienda preferían al PRI o al PAN.

En cuanto a la campaña del PAN la autora considera que la candidata enfrentaba el problema de las fallas de las políticas públicas del gobierno anterior y el otro, la falta de la popularidad del presidente saliente Calderón, que era de su partido. Sin embargo Bruhn considera que no supo resolverlas de manera adecuada. Por una parte fue incapaz de capitalizar los logros que en materia de política social habían logrado los gobierno panistas. En cuanto al distanciamiento con Calderón, nunca pudo explicar claramente el significado concreto del mensaje central de su campaña que fue “Vázquez Mota, diferente”. No logró explicar en qué consistía esa diferencia, aunado al hecho de su trayectoria como política era precisamente haber sido secretaria de estado de los dos gobierno panistas anteriores.

Por otra parte, en el momento de las elecciones, el PRI gobernaba en veinte de las treinta y dos entidades federativas del país, por lo que estos estados tenían los recursos necesarios para apoyar al candidato del PRI. El PAN había gozado de una reputación de ser el partido político más coherente, disciplinado y mejor organizado, aunque carecía de la presencia nacional que tenía el PRI. Sin embargo, doce años en el poder presidencial lo desgastaron.

Algunos de los líderes de más alto nivel del PAN habían estado involucrados en escándalos de corrupción o habían sido acusados de incompetentes para gobernar.

Eric Magar (2015) estudia el papel de las instituciones electorales. Encuentra paradójicas las medidas que condujeron a incrementar los subsidios públicos hacia los partidos –lo cual resultó en una mayor campaña publicitaria- pero también en una reducción de la mitad el tiempo para la campaña con respecto a las elecciones presidenciales anteriores. Por lo tanto, al asignar más recursos y al adoptar más controles a la publicidad de la campaña se limitó las opciones de los votantes y también se impidió forjar vínculos más cercanos entre los partidos y el electorado. El autor encuentra que la volatilidad en las intenciones de votos en las tres elecciones presidenciales pasadas se ha mantenido muy pronunciada en comparación con lo que ocurre en democracias más estables.

James A. McCann (2015) señala la relación estrecha entre la preferencia por la democracia y el ascenso del PRI después de sus dos derrotas consecutivas en las elecciones federales de 2000 y 2006. A diferencia de esas ocasiones, en los comicios de 2012, para muchos votantes, el legado histórico del PRI y la narrativa de las capacidades del candidato de ese partido (EPN) durante la campaña, lo convirtieron en la opinión pública en la mejor opción para responder con las necesidades del país. Por medio de distintos estudios en los que se midió la preferencia de los mexicanos en la democracia como sistema de gobierno, de 2004 a 2008 entre el 83% y el 88% de los encuestados preferían la democracia, en 2010 esta percepción bajó a 79%, pero volvió a subir a 82% en 2012. Con base en estos resultados se podría decir que los mexicanos se desilusionaron con los ideales democráticos que el PAN había prometido poner en marcha.

En su estudio *Efectos de las campañas a partir de la democratización*, Kenneth F. Greene (2015) revela que en dos de las últimas tres campañas presidenciales, que se podrían considerar como elecciones democráticas, los candidatos que ganaron, no estaban posicionados como los favoritos desde el principio de éstas [Ni Fox ni Calderón comenzaron sus respectivas campañas siendo los punterod]. Esto indica que el efecto que tienen las campañas en las decisiones de elección de los votantes mexicanos es

significativo. La susceptibilidad de los votantes también se puede explicar por la falta de identidad de los ciudadanos con los partidos políticos. Cuando los vínculos o identidad entre votantes y partidos son fuertes, los votantes son menos susceptibles a las campañas, cuando los vínculos son débiles, el efecto que puede llegar a tener las campañas en los votantes es mayor. Aunque Enrique Peña Nieto fue el puntero en las encuestas a lo largo de los tres meses de campaña en 2012, podría no haber ganado si se hubiera dado el caso de que otro de los candidatos hubiera obtenido los votos (adicionales) que se obtuvieron en el tiempo de campaña.

Edgar Franco Vivanco, Jorge Olarte, Alberto Díaz-Cayeros y Beatriz Magaloni (2015) estudiaron la influencia de la violencia en el país en el curso de las elecciones. En el estudio concluyen que si bien el nivel de violencia en los estados sí estuvo relacionado con una menor participación electoral, no afectó negativamente la votación con respecto al partido del presidente el PAN. En los estados con mayores índices de violencia que eran gobernados por el PAN o el PRD, en elecciones de 2012, fueron los estados donde la votación para presidente favoreció al PAN. En las zonas violentas gobernadas por el PRI, los ciudadanos no votaron por EPN. De aquí se concluye con fundamento de una investigación sólida que la victoria del PRI no se puede interpretar como una reacción en contra de los niveles de violencia alcanzados durante el gobierno de Felipe Calderón

En su estudio denominado *Cómo la corrupción del gobierno alimenta el clientelismo* Ana de la O (2015), expone los resultados de un panel en el que se preguntó directamente a los votantes si alguno de los partidos políticos les había ofrecido un favor, regalo o acceso a servicios públicos a cambio de su voto. De los encuestados en el estudio realizado al inicio del periodo electoral, 2.7% aceptó que efectivamente había recibido alguno de los beneficios mencionados. De éstos, 31% recibieron dicho “beneficio” del PRI, 18% del PRD y 9% del PAN.

Simeon Nichter y Brian Palmer-Rubin (2015) estudian la fuerza que mantiene la maquinaria política en México, por medio de las relaciones clientelares con el electorado, y el peso que ello tuvo en las campañas de 2012. Los autores expresan una importante

preocupación en cuanto a los procesos democráticos en México. Aunque el Instituto Federal Electoral ha progresado en disminuir el fraude electoral y ha mejorado en sus mecanismos de registro y conteo de votos, las elecciones de 2012 revelaron una falla importante en el marco normativo electoral que consiste en una ambigüedad en la responsabilidad de las autoridades electorales para investigar casos de clientelismo en el país.

Alejandro Díaz-Domínguez y Alejandro Moreno (2015) encontraron que las elecciones presidenciales de 2012 cristalizaron dos campos políticos en una dimensión de conflicto que dejaron fuera a la candidata del PAN. Por una parte un movimiento izquierdista, pro-estudiantes y pro-AMLO que se basó fuertemente en obtener información política por medio de nuevas tecnologías (#YoSoy132) y un movimiento centro-derecha, anti-estudiantes y pro-EPN que se basó en los medios de comunicación tradicionales, particularmente en la televisión, para obtener información política. Es posible que después del movimiento #YoSoy132, los que se identificaban con el PAN se hayan decidido por apoyar a López Obrador en lugar de a Peña Nieto, dado que después de este movimiento un porcentaje de votantes, que originalmente simpatizaban con el PAN, cambiaron su preferencia y los votos “perdidos” por Vázquez Mota se “trasladaron” al candidato del PRD.

Jorge I. Domínguez (2015) concluye que el triunfo del PRI no indica un regreso al autoritarismo. Para este autor, los mexicanos prefieren indudablemente la democracia como sistema de gobierno. Los votantes confiaron en la marca y el aura del PRI de gobierno eficaz. Como señala el autor: “Los mexicanos tenían nostalgia por el futuro”. Por décadas, el PRI había perdido su base de apoyo y en las elecciones de 2012 su respaldo o “voto duro” representó a una minoría del electorado. Peña Nieto ganó la presidencia de 2012 con el apoyo de cuatro variables: partidismo, características o atributos de los candidatos, evaluaciones de la administración saliente y preferencias sobre políticas económicas. Por primera vez en las elecciones mexicanas, las redes sociales tuvieron un impacto

significativo en el comportamiento del votante y la opinión pública. Se puede percibir que los votantes querían obligar a los del PRI a que recurrieran a su “bandera” como negociadores pragmáticos para establecer acuerdos con los otros partidos para promulgar la legislación necesaria.

CAPÍTULO II

LA APERTURA DEMOCRÁTICA EN MÉXICO: UNA LARGA ESPERA

De manera aguda pero realista Sartori describe el sistema político que operó en México durante casi siete décadas, “de momento México no es ni siquiera un falso sistema de partido predominante, sino un caso claro de partido hegemónico que permite partidos de segunda clase mientras, y en la medida en que, sigan siendo lo que son. Sin embargo, si el caso mexicano se evalúa por lo que es en sí mismo, merece por lo menos dos elogios: uno, su capacidad inventiva, y el otro por la forma tan hábil y feliz con que lleva a cabo un experimento tan difícil” (Sartori, 1992, p. 283). Esta descripción del régimen político al inicio de los años 1990, pone de relieve el papel que los partidos políticos pueden jugar cuando se piensa en un proceso de apertura democrática.

A raíz de la ola democratizadora en un número relevante de países de América Latina el estudio de estas transformaciones, y sus sistemas políticos han ocupado un lugar importante en la agenda temática de la ciencia política.

México aparece al final del siglo XX como un caso de estudio atractivo por varias razones, entre otras porque presenta el reto de poder explicar un cambio que, a diferencia de lo sucedido en casi todos los demás países del continente, se dio de forma gradual, sin violencia y a través de un periodo prolongado. Pero además, porque a pesar de haber sido un régimen de partido hegemónico, en donde “el más poderoso” impone las reglas del juego, una parte importante del proceso de apertura democrática se realizó a través de las reformas en la ley electoral y de la estructura de oportunidades que estas modificaciones generaron para los partidos y para la sociedad en general.

El estudio de apertura democrática y el papel de los partidos políticos en estos cambios, sugieren preguntas relevantes para entenderlos: ¿en qué momento se puede decir que un régimen político ha transitado a la democracia?, ¿cuándo un país ha cruzado “la línea” entre autoritarismo y democracia?, ¿cuál es el periodo que debe observarse para entender el proceso de cambio?, ¿cuál es el papel que los partidos han tenido en las transiciones a la

democracia?, ¿cuáles son las condiciones que permiten a un movimiento social o a un partido político tomar fuerza en un punto particular del tiempo frente al agotamiento de un régimen no democrático?, ¿puede lograrse una auténtica competencia electoral cuando las reformas para la aprobación de las leyes que norman las elecciones están en manos del partido hegemónico en el poder?, ¿de dónde surgen para los partidos débiles las oportunidades para su fortalecimiento?, ¿por qué tardó tanto el despertar de México a la democracia?

Este capítulo no pretende contestar a todas ellas, ni siquiera una sola de manera exhaustiva, sin embargo son un punto de partida para lograr el objetivo de este apartado que es entender el contexto del sistema político en el cual el Partido Acción Nacional (PAN) llega al poder máximo del país, la presidencia de la República. Parte de lograr ello es entender cuál ha sido el papel de los partidos políticos en la apertura democrática del régimen político en México y de qué forma las reformas electorales han vertebrado este proceso de cambio. La particularidad de este proceso de cambio gradual y prolongado, hace necesario una metodología de análisis que permita describir estas transformaciones a través del tiempo.

Por tanto el enfoque utilizado aquí, se sustenta en dos áreas de estudio de la ciencia política, a su vez, estrechamente relacionadas entre sí: los procesos de transición y apertura democrática por un lado, y el estudio de los partidos políticos en dichos procesos de transición. En estas dos áreas de la ciencia política se sustentan los principales encuadres teóricos para este análisis, principalmente considerando las aportaciones en estas áreas del conocimiento que entienden los procesos de transición democrática, centrados menos en una serie de precondiciones que los detonan, y más como un proceso dinámico, entre los cuales se encuentran autores como Juan Linz, Manuel Alcántara, Terry Karl y Joseph Klesner, entre otros.

En la primera parte de este capítulo, se presenta un marco de referencia teórico que revisa algunos de los principales enfoques que se han utilizado para el estudio de las transiciones políticas a la democracia; el papel de los partidos políticos en estas transiciones, y

finalmente, las reformas electorales como una de las estrategias de cambio en los procesos de transición.

La segunda parte describe, en forma general, el régimen político mexicano prevaleciente antes de la transición así como algunas de las particularidades del proceso de democratización de este país.

En la tercera parte, después de explicar el esquema de análisis, se presenta su aplicación para el caso de la transición política en México. Como parte de la presentación del esquema utilizado se explica detalladamente la propuesta para el estudio de las transiciones propuesto por Alcántara (1992) y Karl (1990) y se justifica su pertinencia al caso estudiado.

El periodo analizado para el caso de México es el que transcurre entre 1997, año en el que se realiza la primera reforma electoral sustantiva; hasta el año 2000, en el que después de setenta años el partido en el poder es derrotado en las elecciones presidenciales.

2.1 MARCO TEÓRICO

2.1.1 ¿Cómo han sido estudiadas las transiciones a la democracia?

Los procesos de apertura democrática vividos al final del siglo XX han despertado el interés en su estudio desde diferentes puntos de vista y con diferentes marcos conceptuales de referencia. El enfoque dominante en la primera generación de estudios, de una u otra manera, pretendía contestar la pregunta que Dankwart Rustow se hiciera hace más de tres décadas: ¿cuáles son las condiciones que hacen posible la democracia y en qué condiciones ésta puede prosperar? (Karl, 1990), entendiéndola como un paso de una categoría general definida como autoritarismo al de una democracia, y preocupados por conocer los prerrequisitos para su surgimiento, es decir por identificar las condiciones que debían existir para el surgimiento de la democracia.

Como alternativa a esta corriente aparece un enfoque orientado al carácter procedimental de las transiciones y de los actores involucrados en el proceso (Alcántara, 1992; Karl, 1990; Máiz, 2001), y además de ello, algunos enfoques enfatizando además una perspectiva

contingente, es decir modelos de análisis que permiten aplicar un enfoque interactivo para explicar la relación entre los límites estructurales y la formación contingente de opciones (Karl, 1990) que se generan en el caso particular del proceso de cada país.

Acerca de los estudios realizados en torno a las transiciones Klesner (1988) señala que existen pocos estudios que hayan puesto como centro del análisis la actitud de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas y hacia la política electoral. Muchos de ellos se han preocupado por entender el sistema de partidos, pero rara vez explican de qué forma en un proceso de transición se da la participación política de las masas (Domínguez y McCann, 1996). Ignorar este elemento probablemente no representa una limitación si lo que se trata es de comprender procesos de transición donde cae abruptamente un régimen militar y los ciudadanos tienen la experiencia del voto por primera vez, sin embargo esto no puede pasarse por alto para estudiar casos de sociedades que han vivido un largo tiempo bajo un régimen de partido único, como el ruso y los antiguos estados soviéticos, o bajo un partido hegemónico como es el caso de México y Taiwán (Klesner, 1993).

Calificar el grado en el que un régimen es democrático o no presenta algunas dificultades, sobre todo porque para ello debe pasarse del concepto “abstracto” a la operacionalización de éste y surgen cuestiones difíciles de acordar (Karl, 1990). Si la definición de democracia se limitara a la idea shumpeteriana de que la democracia es un régimen que permite que los ciudadanos elijan a las élites votando en elecciones regulares y competitivas o bajo la clasificación de sistema electoral que plantean Diamond, Levitsky y Way (Brownlee, 2009, p. 515) como autoritarismo electoral hegemónico y autoritarismo competitivo, muchos países especialmente en el caso de América Latina que en la práctica no son democracias, podrían ser clasificados como tales. Sin embargo, si la definición es más amplia y comprende un rango más amplio de características tales como la ausencia de restricciones a la libertad de expresión ciudadana, la no discriminación contra algún partido político en particular, la existencia de la libertad de asociación de todos los intereses y el control de los civiles sobre los militares, entre otras, estos mismos países no serían juzgados como democracias. Por tanto el problema para definir un régimen político como democrático o

no, está determinado por el conjunto de propiedades sustantivas incluidas o excluidas para hacer tal afirmación.

Juan Linz uno de los más destacados estudiosos sobre el fin de sistemas democráticos específicamente del caso de la transición española, propone una definición que se utiliza aquí como punto de partida, especialmente porque se refiere a los partidos políticos, interés de este estudio. La define como “la libertad legal para formular y proponer alternativas políticas con derechos concomitantes de libertad de asociación, libertad de expresión y otras libertades básicas de la persona; competencia libre y no violenta entre líderes con una validación periódica de su derecho para gobernar; inclusión de todos los cargos públicos en el proceso democrático y medidas de participación de todos los miembros de la comunidad política, cualesquiera que fueran sus preferencias políticas. Prácticamente eso significa libertad para crear partidos políticos y para realizar elecciones libres y honestas a intervalos regulares...” (Linz, 1993, p. 17).

En el fondo, entender por qué Acción Nacional es derrotado en las elecciones de 2012 tras un corto periodo de gobierno (2000-2012) alude a las interrogantes, en el marco de la teoría política, acerca de los procesos para que una democracia logre o no consolidarse. Conviene considerar también la definición que del proceso de transición democrático completo hacen Linz y Stepan, en un estudio posterior al antes mencionado. Ambos definen que una democracia está completa cuando se ha logrado un acuerdo suficiente acerca de los procedimientos políticos para tener un gobierno electo, cuando un gobierno llega al poder como resultado del voto libre y popular, cuando el gobierno de facto tiene la autoridad para generar nuevas políticas, y cuando los poderes legislativo, ejecutivo y judicial que emergieron de la nueva democracia no tienen que compartir el poder con otras esferas de decisión (Linz y Stepan, 1996). Esto provee elementos relevantes para entender si significa o no una regresión democrática, o si por el contrario, es esta segunda alternancia pacífica el resultado de una sociedad y un sistema político que refleja un avance en la consolidación democrática. Específicamente esta investigación se enfoca a entender por qué el PAN es derrotado por el PRI, que representó durante varias décadas la principal barrera a la transición a la democracia.

2.1.2 Los partidos políticos en los procesos de transición democrática

Los partidos políticos en las democracias son “aparatos de expresión y dirección política general de fuerzas y coaliciones de fuerzas sociales, y al mismo tiempo, aparatos de conquista y del ejercicio del poder” (Grzybowski, 2004, p. 68). A pesar del descontento actual con respecto a la política, los políticos y los partidos son imprescindibles en los regímenes democráticos, y a pesar de sus limitaciones no hay hasta ahora un sistema mejor que éstos para representar los intereses de los ciudadanos (Garretón, 2004).

Para entender el papel de los partidos políticos en la transición del régimen político en México es necesario partir de una definición tanto de partido político como de régimen político. Se utiliza aquí la definición de ambos conceptos propuesta por Alcántara: “Se entiende por **partido político** [subrayado propio] el grupo de individuos que, compartiendo ciertos principios programáticos y asumiendo una estructura organizativa mínima, vincula a la sociedad y al régimen político de acuerdo con las reglas de éste para obtener posiciones de interés o de influencia mediante elecciones. Se entiende por **régimen político** [subrayado mío] el conjunto de instituciones expresamente formalizadas que regulan el ejercicio del poder político en la esfera pública”. (Alcántara, 2004, p. 30).

Especialmente en sociedades complejas, los partidos representan la vinculación necesaria entre los ciudadanos y el gobierno (Garretón, 2002). En el contexto latinoamericano el nacimiento y el desarrollo de los partidos políticos está íntimamente relacionado con la consolidación de la democracia (Alcántara, 1994; Garretón, 2004). Este último autor, hace dos señalamientos importantes: uno, que el papel de los partidos políticos varía en función del proceso de democratización de cada país; y dos, acerca de la relación bidireccional entre partidos y democracia, señala que “no se trata de que los partidos sean sólo un resultado de una democracia dada, sino que también contribuyen a moldear sus características”. (Garretón, 2004, p. 77).

Estas afirmaciones cobran relevancia para entender de qué manera, tanto el sistema de partidos como los partidos como organizaciones individuales, van transformándose a medida que un partido hegemónico se debilita. Como señala Reynoso (2007) en el caso específico del PAN esta relación es bidireccional, es decir en un escenario de incertidumbre y de debilitamiento de un gobierno no democrático como es el de las transiciones, los partidos encuentran oportunidades para fortalecerse, y la manera en que éstos y los grupos disidentes toman decisiones y actúan determina el tipo de cambio que se logra, y define quiénes serán los “perdedores y los ganadores en tal escenario”. Existe también una relación en el otro sentido: los partidos no esperan pasivamente la debilidad del régimen, son ellos mismos quienes a través de diferentes mecanismos tales como la protesta, la movilización de los ciudadanos, la denuncia, pueden contribuir a este debilitamiento es decir minar el poder de un gobierno no democrático.

Lo que caracteriza a las transiciones (Karl, 1990) comparadas con los periodos de consolidación, es la incertidumbre. Esta incertidumbre así como las barreras que encuentran los partidos para participar en el juego electoral, es lo que en muchas ocasiones incentiva su acción. En periodos de incertidumbre los partidos pueden hacer alianzas y lanzarse a acciones, aún y cuando no tengan claramente definidos su perfil y sus objetivos. Las decisiones que hacen los actores en los procesos de transición, responden y están condicionadas por las estructuras socioeconómicas del entorno así como por las instituciones políticas existentes en ese momento. En otras palabras, las restricciones estructurales e institucionales determinan el rango de alternativas disponibles para los tomadores de decisiones e incluso pueden predisponerlos a cambiar una opción específica.

2.1.3 Las reformas electorales en los procesos de apertura democrática

De acuerdo a Bruhn (1977), en un sistema de partido único éste siempre gana las elecciones, no sólo porque ha logrado controlar a los ciudadanos de tal manera que efectivamente emiten su voto por él o porque haga un manejo fraudulento de las elecciones, sino porque las reglas y leyes electorales sistemáticamente los favorecen. Esto significa que las instituciones y las leyes, especialmente las electorales, crean incentivos que favorecen

ciertos comportamientos y a ciertos actores sobre otros, cumpliendo su tarea de ser una fuente para la duración del sistema de partidos. No sólo tiende a subsistir el tipo de sistema de partidos, sino que además los partidos fundadores de un régimen electoral subsisten también, al menos en parte, porque fueron exitosos estableciendo las reglas en ventaja propia.

Karl (1990), refuerza esta idea al proponer que los arreglos que hacen los actores políticos clave de un proceso de transición establecen nuevas reglas, roles y patrones de comportamiento que pueden o no representar una ruptura con el pasado. Las leyes electorales, una vez que se adoptan, refuerzan algunos intereses para entrar a la arena política y desincentivan otros.

El estudio de Boix (1999) acerca del razonamiento que está detrás del establecimiento de las reglas electorales, permite entender el papel que éstas tienen en el mantenimiento de un régimen. A través de su estudio el autor identifica de qué manera los partidos en el poder, anticipando los efectos sobre los votantes que tendrían las diferentes alternativas de las leyes y reglas electorales, seleccionan aquéllas que maximizan sus oportunidades para asegurar los resultados que más les favorecen y define las reglas electorales como las instituciones formales que alientan el comportamiento estratégico tanto de las élites como de los votantes.

Ello implica que mientras que la arena electoral permanezca estable, el partido gobernante no tendrá incentivos para modificar las reglas del juego. Sin embargo, en el momento en el que hay un cambio en la arena política, el gobierno considera el cambio de estas reglas. Si calculan que el comportamiento estratégico de los votantes no minará su posición dominante, mantendrán reglas que se traduzcan en altas barreras para la entrada de otros competidores. Por el contrario, si calculan que un comportamiento estratégico de los votantes utilizando las reglas existentes pone en peligro su posición dominante, cambiarán las reglas del juego a unas de mayor proporcionalidad que no los saque de la jugada en un vuelco de las preferencias electorales.

De esta forma se explica que si el partido hegemónico decide reformar las leyes electorales será para retener, no para ceder su rol de liderazgo. Linz explica las transiciones como “un pacto entre el sector moderado del régimen y el sector moderado de la oposición, ambos capaces de ‘utilizar’ y de ‘contener’ a sus respectivos duros”. “Los duros” son los que han hecho su carrera política pensando que el partido ostentará con seguridad el poder en el gobierno y se resisten a reformas que puedan alterar el balance de fuerzas (Linz, 2009. p. 322). Por su parte Bruhn (1997) señala que hay una barrera que se opone a la transición hacia un sistema de multipartidismo, que sólo puede ser superada mediante la ruptura.

2.2 EL CASO DE MÉXICO

2.2.1 Un sistema de partido hegemónico

Los estudiosos de las ciencias sociales frecuentemente se mostraban asombrados por la singular estabilidad del sistema político mexicano. Mientras que otros países oscilaban entre gobiernos militares represivos y democracias dudosas, México continuó bajo el mismo régimen político por más de setenta años (Bruhn, 1977). Las élites políticas desarrollaron en México un sistema político estable con tres características centrales: presidencialismo, partido-único hegemónico en el gobierno y corporativismo (Bruhn, 1997; Woldenberg, 2001; Klesner, 1997). Sartori hace una útil y larga distinción entre partido dominante y partido hegemónico distinguiéndolos, principalmente, al señalar que donde existe un partido dominante existe la posibilidad, aunque sea pequeña, de que otro partido distinto al partido en el poder gane las elecciones; mientras que esto no es posible en el sistema de partido hegemónico. Partiendo de esto, se entiende como partido hegemónico aquél que “no permite una competencia oficial por el poder, ni una competencia de facto. Se permite que existan otros partidos, pero como partidos de segunda, autorizados; pues no se les permite competir con el partido hegemónico en términos antagónicos y en pie de igualdad”. (Sartori, 1992, p. 276).

Además de los rasgos de partido hegemónico que presenta el PRI tiene otras dos características relacionadas entre sí, que son especialmente significativas para entender la

capacidad de este partido para permanecer en el poder por tanto tiempo. Éstas son la forma en la que el PRI se conformó como partido de masas, agrupándolas y controlándolas a través de corporaciones, así como el mecanismo de responder a las demandas e inconformidades incorporando a los grupos disidentes a su propia estructura de tal forma que pudiesen quedar bajo su control.

Hasta 1970 la mayoría de los sindicatos estuvieron afiliados al PRI por medio de la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM), así como del Congreso del Trabajo (Coppedge, 1993) que subsidiaba económicamente su funcionamiento y otorgaba beneficios económicos y “favores” a sus líderes a cambio de su apoyo al partido.

Davis y Brachet-Márquez (1997) argumentan, con base en un análisis histórico del sistema político en México, que los problemas de este país para alcanzar la democracia pueden ser entendidos a través de los intentos del gobierno, en momentos críticos y a través del tiempo, de absorber las demandas populares mediante la acomodación de las expresiones de inconformidad de los ciudadanos (contestación) o a través de su incorporación para que participasen pero siempre dentro de las estructuras oficiales del partido. Esta estrategia inicialmente controlaba la movilización social contra el gobierno, pero a la vez alimentaba un nuevo ciclo de protestas.

La utilidad de dicha estrategia para crear barreras que limitasen el fortalecimiento del sistema de partidos es clara: mayor participación, contestación y acomodación dentro del PRI está inversamente relacionada con la participación, acomodación y contestación de la sociedad y de los partidos. Con el tiempo esta dinámica fragmentó al partido internamente y condujo a un aumento en la insatisfacción con un régimen de partido único.

En los procesos graduales de cambio político como el de México, es difícil identificar una línea clara que “marque” el momento de la transición o que indique de antemano cuáles son los eventos que definirán el “punto de cambio” (Bruhn, 1997). Por otro lado no existe “un modelo” generalizable que pueda aplicarse al estudio de todos los procesos de transición, a

los diferentes tipos de transición, ya que su naturaleza misma hace que en unos casos un enfoque sea más adecuado que otro para explicar dicho fenómeno.

Independientemente de la definición de democracia de la que se parte, aun considerando las más minimalistas, calificar el grado o el nivel de la calidad de la democracia en México ha sido, por largo tiempo, un punto de debate intenso. Uno de éstos, fue por mucho tiempo, la discusión acerca de que si México era o no una democracia, por el hecho de sostener elecciones en forma predecible y sistemática. El otro, surgido posteriormente a las elecciones del 2000, es la discusión acerca de cuándo comenzó la transición y si ya ha terminado.

Con respecto al primero, a través de los años ha habido poco consenso acerca de su carácter democrático o la falta de éste en el régimen político mexicano. En 1960 los académicos calificaban a México como una cuasi-democracia, en gran parte por la ausencia de un régimen militar, la regularidad de las elecciones y el proceso “ordenado” de sucesión presidencial. Esta actitud permaneció hasta la década de los setenta donde la crisis del partido hegemónico fue evidente para quienes desde fuera lo observaban, y México pasó a ser calificado como un régimen definitivamente autoritario en donde era evidente que las elecciones regulares no eran más que un mecanismo, exitoso, controlado por el partido en el poder, que no cumplía las más mínimas condiciones de libertad individual y competencia efectiva de partidos opositores (Davis y Brachet-Márquez, 1997).

En una fuerte declaración pública que tuvo un impacto negativo considerable en la imagen del PRI, Mario Vargas Llosa afirmó en 1990: “México es la dictadura perfecta. La dictadura perfecta no es el comunismo, no es la Unión Soviética, no es Fidel Castro, es México. Es la dictadura camuflada, de tal modo que parece no ser una dictadura, pero tiene, de hecho, si uno escarba, todas las características de una dictadura”¹².

¹² Vargas, Mario (1 de septiembre de 1990). México es la dictadura perfecta. *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/1990/09/01/cultura/652140001_850215.html

Es decir, no basta que haya elecciones. Éstas tienen que ser libres y esta libertad se ve restringida si existe un único jugador que define quiénes son los candidatos. En México “la debilidad de la vida electoral era un producto de la ausencia de partidos y organizaciones nacionales capaces de presentar una alternativa y un desafío real a la coalición gobernante... El Partido Revolucionario Institucional (PRI) abarcaba casi todo: instituciones y corrientes políticas, grupos empresariales, organismos de clase media y organizaciones campesinas, pasando por tendencias políticas internas, diversas y hasta encontradas.... Dentro de esa enorme coalición, auténtica suma de intereses y proyectos se procesaban las decisiones fundamentales de la política. Una sola voz respondía a quién gobierna... Ese era el modus operando del régimen de partido hegemónico, con el presidente en el vértice de la pirámide” (Woldenberg, 2001, pp. 2-3).

El hecho de que la “libertad de voto” existiera en términos legales y de discurso, pero que las posibilidades de triunfo de otro partido distinto al PRI fueran prácticamente imposibles, al menos en las elecciones presidenciales, da cuenta de la existencia de un régimen no democrático en México durante gran parte del siglo XX, con un partido hegemónico capaz de cooptar un amplio abanico de intereses, grupos, movimientos, que fue, casi setenta años el único poder fáctico para determinar quién y cómo gobernar al país.

Aclarar esto es fundamental, en la tarea de calificar el grado de democracia de un régimen, es decir cuando se observa que en un sistema político se celebran elecciones de manera sistemática, pero éstas no representan un poder real para los ciudadanos para elegir a sus gobiernos. Morlino (2008), establece que un primer acercamiento a la calidad de la democracia de un país es se da a partir de cuatro condiciones: sufragio universal, la existencia de más de un partido político, la realización de elecciones libres, competitivas, regulares y correctas, y el acceso a medios de información alternativos y diversos. Estos elementos generan condiciones para una democracia ideal. Para Morlino “una buena democracia o una democracia de calidad es aquél ordenamiento institucional estable que mediante instituciones y mecanismos que funcionan correctamente realiza la libertad y la igualdad de los ciudadanos” (Morlino, 2008, p. 3). Si nos atenemos al modelo que plantea

Morlino, México durante más de setenta años tuvo un sistema por demás antidemocrático, donde imperó el control de las elecciones, de los medios y de competencia simulada.

Con respecto al debate en el caso mexicano de cuándo empezó el proceso transición y acerca de si la transición democrática está terminada, existen diversas posiciones, Por un lado surgen por el carácter paulatino con que se dio este proceso, y por otro porque los criterios para definir si se ha alcanzado la democracia pueden tener una gran variedad de interpretaciones en función de las variables que se consideren para ello.

Las diferentes posiciones de los estudiosos del tema acerca de cuándo empezó la transición democrática en México, la ubican en diferentes momentos, desde los que marcan su arranque con el movimiento estudiantil de 1968 (en el cual los estudiantes se manifestaron públicamente contra la cerrazón del régimen y fueron reprimidos brutalmente por el gobierno, dando cuenta de asesinatos y desapariciones aún no resueltos), hasta quienes consideran que ésta empezó en 1997 cuando el partido gobernante perdió por primera vez la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

En cuanto a si la transición está completa como afirma Máiz (2001), puede decirse que ningún país es completamente democrático, sino que se organiza como una comunidad que aspira a ello. Ciertamente, México tiene un largo camino que recorrer para consolidar la democracia, pero es innegable que los cambios que vinieron fraguándose a partir de la reforma electoral de 1977 alcanzaron un momento que cierra una etapa de esta transición cuando en el 2000 por primera vez un partido opositor llega a la presidencia de la República.

Considerando esta definición, y sin entrar en este momento a debatir si México tiene un proceso de transición completo o no, es posible, para fines de este estudio, ubicar el horizonte temporal de este proceso de transición. Éste se desarrolla, principalmente a partir de 1988, en donde la amenaza real que enfrentó el PRI de perder la presidencia de la República, desencadenó una serie de reformas electorales que permitirían al partido opositor más antiguo, el PAN, ganar las elecciones presidenciales del año 2000.

2.2.2 Particularidades del caso de la transición política mexicana

La transición política mexicana representa un caso enriquecedor y poco usual, de interés para los estudiosos del tema porque su comprensión completa demanda considerar diversas dimensiones de la dinámica política (Klesner, 1998) y algunas de sus características que no están presentes en otros casos, entre ellas el poder entender cómo un partido hegemónico pudo mantenerse en el poder más de setenta años, y cómo a pesar de ello el cambio pudo darse sin violencia. El argumento central de Kenneth Green para explicar el largo tiempo en que el PRI se mantuvo en el poder, se refiere a que este partido supo usar a su favor la ventajas que le daban los recursos del aparato de gobierno por ser el titular en la competencia electoral.

Aun y cuando el proceso de la transición democrática en cada país es distinto, pueden encontrarse, entre algunos de ellos semejanzas en los procesos de cambio seguidos, por ejemplo en donde se derroca un régimen militar a través de un golpe de Estado. En interesante estudio, Smith (2012), dice que, contrario a lo que muchos académicos han señalado con respecto a que el caso de la transición política en México no es comparable con otras, la apertura democrática en México presenta características similares a las transiciones en otros países. En la misma línea, Wuhs (2007) publica un estudio en donde compara las transiciones de México con las de Taiwán, Senegal y Corea del Sur.

Por otro lado, ciertamente el caso de la transición en México en comparación a la apertura democrática en muchos países latinoamericanos, presenta algunas características únicas en cuanto a la vía de cambio seguida en este país. Merino (2003) identifica los siguientes tres aspectos del cambio político en México que lo hacen un caso particular de las demás transiciones latinoamericanas. La primera es que, a diferencia de otras transiciones, ésta no es sólo el resultado de un pacto entre las élites, sino sobre todo de pequeños acuerdos en torno a la reforma electoral que al final desencadenan un cambio mayor. Desde su discurso, el PRI necesitaba tener un partido formalmente opositor que concurriera a las elecciones, para justificar que el sistema democrático funcionaba. Por eso tuvo que hacer concesiones a

las exigencias del PAN por cambios en las leyes electorales, sobre todo en los momentos donde estaba amenazada la participación de éste en los procesos electorales por sus divisiones internas (Reynoso, 2007).

La segunda notoria diferencia, es que la transición en México fue un cambio pacífico, sin acontecimientos de violencia significativa, salvo algunos altercados.¹³ El partido hegemónico controlador de cada rincón de la vida política del país, fue poco a poco perdiendo fuerza, desgastándose, perdiendo recursos para operar. Esto hace que no hubiese un cambio abrupto, pero también esa misma “aparente calma” permitió al PRI sostenerse largo tiempo en el poder. La tercera diferencia es que la transición no ha significado la construcción de nuevas instituciones. El nuevo gobierno se ha construido a partir de la recuperación o la puesta en marcha de las mismas instituciones existentes. No hay que olvidar que algunas de estas instituciones funcionaban precisamente bajo la premisa de mantener el sistema único de partido a ultranza.

En la segunda generación de estudiosos de las democracias, por llamarlos de alguna forma, y aun y cuando muchos de ellos han realizado estudios comparativos de transiciones democráticas, tanto entre los países latinoamericanos como entre uno o varios de ellos y uno o varios de otros países no latinoamericanos, hay cierto acuerdo en que el proceso en cada país es un caso único y por lo tanto las conclusiones de los estudios no pueden aplicarse de manera generalizada para todos los aspectos de la dinámica de cambio en cada país.

2.2.3 Las reformas electorales

Como ya se dijo, a diferencia de transiciones donde las fuerzas opositoras se concentraron en dar fin a un régimen militar (Klesner, 1998; Alcántara, 1992; Karl, 1990), la transición en México tiene como eje central el proceso electoral y las instituciones (Klesner, 1988).

¹³ “Según el influyente semanario londinense [The Economist] por primera vez en la historia de México se había producido un cambio de régimen sin un derramamiento de sangre a gran escala” Del Alizal, en *El triunfo de Vicente Fox en la elección presidencial vista desde la prensa europea*. Recuperado de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3178/10.pdf>

Las diferentes etapas del proceso de las reformas electorales, caracteriza las situaciones que fueron dándose en el proceso mismo de la transición. Cada una de las reformas realizadas, da cuenta de una nueva crisis enfrentada por el partido en el poder, y como resultado de ello, de la estructura de oportunidades que surgían para los partidos opositores, así como de los espacios que los mismos partidos fueron abriendo para fortalecerse como tales y para posicionarse en la competencia electoral (Klesner, 1997). Los cambios no pueden ser entendidos únicamente como acuerdos entre el partido gobernante y los partidos de oposición de manera independiente a lo que sucedía en la arena electoral. Los cambios sucedieron más bien en el otro sentido: ciertos cambios en las expectativas, percepciones y acciones de la ciudadanía ejercieron presión suficiente, y conformaron la base social sobre la cual los partidos políticos tomaron fuerza y legitimidad suficiente para entonces presionar al partido dominante sobre las reformas necesarias.

Varias características son importantes para entender esta dinámica. Entre 1977 y 1996 se dan seis reformas electorales: 1977, 1986, 1989-90, 1993, 1994 y 1996. En el desarrollo de este trabajo se analiza el momento político en que se dan estas reformas analizándolas así: la reforma de 1977, las que se dan entre 1989 y 1994 y la de 1996. Que la reforma electoral haya sido el eje central de la transición es un rasgo característico de la transición en México y una de las diferencias principales con respecto a las transiciones en otros países latinoamericanos. Aunque el análisis de estas reformas se presenta más adelante, las siguientes ideas describen el perfil general de estos cambios y del proceso:

1. El asunto de fondo en la pugna por las reformas se centró en quitar el control de los órganos electorales de manos del gobierno.
2. Todas las reformas de una u otra forma representaron incentivos para la acción de los partidos pues cada una generó oportunidades para su fortalecimiento, que fueron capitalizadas o desperdiciadas, en función de la situación particular de cada partido.
3. El efecto de las reformas tiene un impacto de gran envergadura no sólo en el nivel de elecciones federales, sino también en el ámbito de las elecciones estatales y municipales. Los triunfos electorales que apoyados en estas reformas se lograron en las elecciones en los estados y en los municipios, serían más tarde un elemento

clave para la derrota del PRI a nivel federal en el 2000, es decir en las elecciones a la presidencia de la República.

4. El cambio en el uso de los recursos fue, en cada una de las reformas efectuadas, uno de los aspectos de mayor impacto para el sistema de partidos en general, así como para cada uno de ellos en lo particular.
5. Los cambios en el uso de los medios de información respecto a las posibilidades para la actividad política y electoral de los partidos, emanados de las reformas realizadas, cambiaron de manera drástica la dinámica de los medios de comunicación masivos en el país y por tanto, su impacto en los triunfos y derrotas de los partidos.

2.3 ANÁLISIS: Modelo de factores y Enfoque de estructura de oportunidades

2.3.1 Esquema de análisis para el caso de estudio

Este apartado comprende dos partes. En la primera, se explican los dos esquemas de análisis utilizados. Uno de ellos es el *Modelo de factores* que se usa para explicar las transiciones a la democracia y el estudio de los partidos en dichos procesos y se denomina para fines prácticos, el modelo de factores. El segundo esquema de análisis, *Estructura de oportunidades*, explica el enfoque de análisis que será aplicado para identificar la estructura de incentivos generada por cada una de las reformas electorales analizadas.

La segunda parte, *Metodología para la aplicación de los modelos*, es una explicación metodológica acerca de la forma en la que el modelo de factores se utilizará para el estudio del caso de México. Específicamente, aclara cómo será aplicado para diferentes momentos a través del tiempo argumentando que esta aplicación “repetida” es precisamente la que permite conocer cómo fue avanzando el gradual proceso de transición en el caso estudiado. Vale la pena insistir que el modelo de factores y el enfoque de oportunidades no son contradictorios ni independientes entre sí: el enfoque del modelo de oportunidades, que se usará para analizar los momentos de las reformas

electorales, amplía las oportunidades que se generan en los procesos de cambio, que es en sí mismo, uno de los aspectos del modelo de cuatro factores.

Modelo de cuatro factores

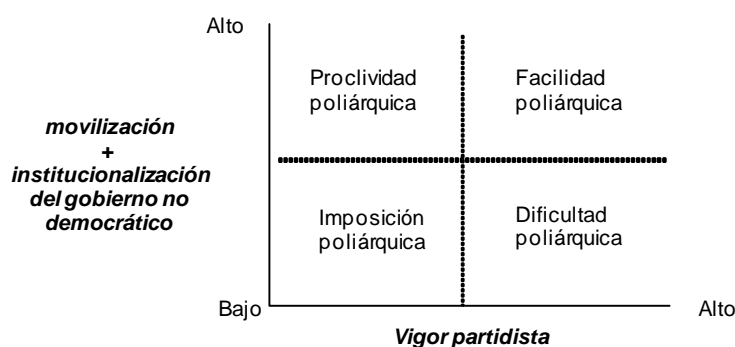
Los cuatro factores que conforman el modelo se desdoblan en variables específicas que permiten observar dichos factores como parte del proceso de transición de un país. A continuación se describen los factores y sus variables específicas las cuales se evalúan utilizando la “escala cualitativa” que se conforma por el rango formado por un par de valores que representan los dos puntos extremos de ésta; por ejemplo amplia participación vs desmovilización.

Los cuatro factores, y sus respectivas variables, son:

1. ***Características del régimen.*** Se refiere a las características imperantes del régimen no democrático gobernante antes de la transición. Esto es observado a través de cinco variables: la primera, el *grado de apoyo de la base social alcanzado por dicho régimen*; la segunda, *el tipo de movilización o desmovilización popular permitido*; la tercera, la *institucionalización del régimen* en donde alta institucionalización es un régimen del tipo de oligarquía consultiva, y la baja institucionalización que tienen su fuerza en liderazgos personales. La cuarta se refiere a la *ausencia o presencia de principios de legitimidad bajo los que operaba el sistema*. En la aplicación de este modelo al estudio de los partidos aparece, una quinta variable: *vigor partidista*, que se refiere a la fortaleza, diversidad, capacidad de movilización social, etc. del sistema de partidos y de los partidos en particular. Es decir, el factor uno, “características del régimen” permite ver dos aspectos del sistema político bajo estudio: por un lado, describe al régimen de gobierno en cuanto a sus capacidades y su base de poder; y por el otro, al sistema de partidos políticos.

La relación de capacidad del régimen para movilizar y el grado de institucionalización por un lado (dos de las variables mencionadas), y el vigor partidista por el otro, generan cuatro posibles escenarios para la transición como se muestra en el siguiente esquema:

Esquema 5. Escenario probable como resultado de la transición en función del tipo de la fuerza del régimen anterior y del vigor de sistema de partidos



*Elaborado tomando como punto de partida a Alcántara, 1996.

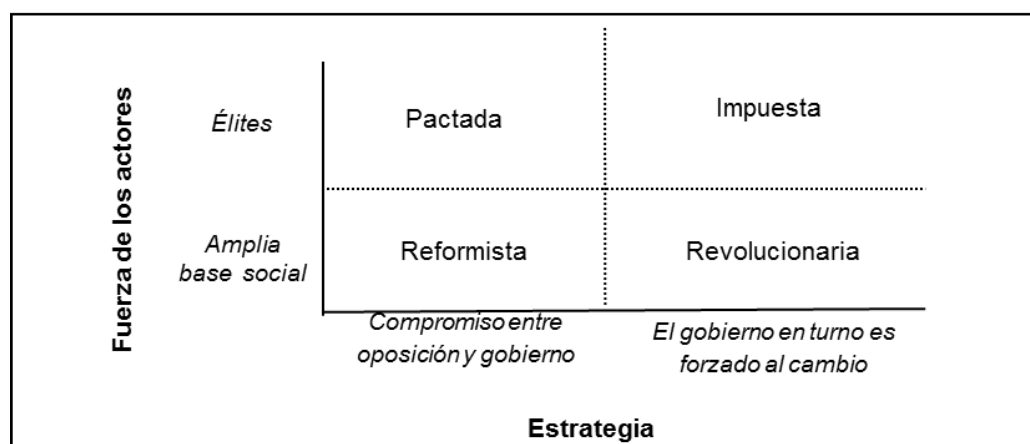
2. **Justificación de la crisis del régimen no democrático.** Se refiere a la situación resultante del agotamiento del anterior régimen. La crisis del gobierno puede ser resultado de una o de varias causas: la desaparición de la clase gobernante, la falta de una generación sustituta, su ineficiencia para responder a las demandas sociales y las presiones de agentes internacionales. Así dicho agotamiento y la apertura que empieza a darse como resultado de ello, genera una estructura de oportunidades que pueden traducirse en movilización de los inconformes. Dichos movimientos, a su vez, pueden llegar a convertirse en partidos opositores del régimen.

3. **Estrategia de cambio (ver esquema 6).** Se refiere al camino seguido por los opositores para cambiar el régimen de gobierno que comprende el tipo de liderazgo de quienes llevan a cabo el cambio (quiénes), así como el uso que hacen de las instituciones existentes (cómo). Comprende la identificación de los actores que encabezan el cambio: puede liderado por un grupo que emana del mismo partido en el poder y se separa de él; o, por líderes externos, que se oponen al gobierno. En el caso de líderes externos, son los partidos políticos un actor de gran relevancia. En este factor se considera también la duración del proceso de cambio, es decir si quienes llegan al poder hacen una reforma radical al sistema o más bien realizan una reforma lenta. La tipología de transiciones de

Lynn (1990) está elaborada con el cruce de dos variables que corresponden a la estrategia de cambio: por un lado sitúa lo que llama la fuerza de los actores, es decir si el cambio es promovido por una élite, o si tiene la fuerza en una amplia base social. La otra variable considerada es la que el autor llama estrategia. Se refiere a si la transición se logró a través de un compromiso entre opositores y gobernantes, o si por el contrario el gobierno no democrático tiene que ser forzado al cambio.

Como se observa en el siguiente esquema las posibles combinaciones entre estas dos variables genera cuatro tipos posibles de transición: pactada, forzada, reformista o revolucionaria.

Esquema 6: Tipología en función de la estrategia de transición



* Elaborado a partir de Karl, 1990

4. **Tipo de nuevo régimen democrático.** Se refiere a la modalidad de régimen que surge como resultado de la transición. Las variables comprendidas se refieren a la forma en la que el nuevo gobierno procesa los problemas existentes y al sistema de partidos que emerge: restauración del sistema existente antes del gobierno no democrático o la refundación de un nuevo sistema de partidos. Otro de los aspectos que caracteriza al nuevo régimen, es si el gobierno será un sistema presidencialista o parlamentario.

Enfoque de estructura de oportunidades

En el modelo de factores antes explicado, aparece el elemento “estructura de oportunidades” que se genera a partir de la crisis que enfrenta el partido no gobernante. Este elemento se tomará prestado de ahí para extenderlo y utilizarlo conceptualmente con el fin de entender la estructura de oportunidades generada en las reformas electorales que se dieron en el proceso de transición. Como se explicó en el apartado teórico, los actores clave involucrados en el proceso de transición son quienes establecen las nuevas reglas las cuales pueden o no significar ruptura con el pasado (Karl, 1990). Las leyes electorales representan incentivos o desincentivos para la participación de los partidos, es decir determinan una nueva estructura de oportunidades. Para el caso de México las reformas electorales vertebran en gran parte el gradual proceso de transición por eso son estudiadas en particular.

Es importante señalar que el análisis de las reformas se realiza considerándolas parte del análisis del proceso de transición, simplemente se amplía su comprensión dado el peso de éstas. Es importante no perder de vista que precisamente el escenario de oportunidades que se genera a partir de cada reforma está vinculado con las condiciones en las que los partidos actúan entre el momento de la reforma y las siguientes elecciones. Entender de qué forma los partidos capitalizaron o desaprovecharon esas oportunidades es parte de este análisis.

Este enfoque en realidad es útil en un sistema cuya estrategia para mantenerse en el poder por más de setenta años radicó en un manejo estratégico de los procesos de inconformidad-acomodación-participación (Davis y Brachet-Márquez; Bruhn, 1996) donde en una dinámica cíclica, el partido respondía al descontento a través de mecanismos de integración y creando condiciones de participación, limitadas y bajo su control. De esta forma se entiende cómo el partido utilizó las reformas electorales como parte de esta estrategia sin calcular, o al menos sin poder controlar al final de los años 1990 las repercusiones que ello tendría para su fin.

El enfoque de estructura de oportunidades comprende el análisis de tres aspectos:

1. ***Origen de la reforma.*** Cuál es la crisis/presión ejercida sobre el partido gobernante que explica la reforma realizada. Quién promueve la reforma y por qué. Cuál es el papel de los partidos en la realización de esta reforma y cuál es su base de apoyo para ejercer presión, cuáles son las alianzas que emergen en este proceso.
2. ***Características de la reforma.*** Descripción de los principales cambios en el marco legal electoral.
3. ***Nueva estructura de oportunidades que se genera como resultado de los cambios.*** Cómo les afecta a los partidos esta reforma. Cómo aprovechan o desperdician las oportunidades generadas.

Más que entender el proceso legal para estas reformas, el interés está en conocer lo que origina cada una de ellas, las oportunidades que abre para el fortalecimiento de los partidos y el papel que juegan para el proceso de apertura democrática en México.

2.3.2 Aplicación del esquema de análisis al caso mexicano

El proceso de transición en México fue gradual, no sucedió en tres o cuatro años (Merino, 2003) como en muchas de las otras transiciones latinoamericanas (Alcántara, 1992; Karl, 1990). Se toma aquí, como punto de partida de este proceso, el año de 1977 cuando se realiza la primera reforma electoral relevante y como punto final (sin entrar ahora en la discusión acerca del punto en el que se puede decir que un país tiene una democracia consolidada) las elecciones de 2000 donde por primera vez un partido opositor ocupa la presidencia del país.

El modelo de cuatro factores está diseñado para analizar una serie de condiciones en el momento de la transición. La metodología propuesta es un ejercicio hipotético que supone que la transición se da en tres diferentes momentos del tiempo: en el momento de la

reforma de 1977, en las elecciones de 1988 y en las elecciones del 2000. Esto permitirá conocer los cambios que suceden en este periodo, en los factores considerados en el modelo (capacidad de movilización, justificación de la crisis, estrategia, etc.) para entender cómo van transformándose dichas condiciones y finalmente cómo se llega al cambio de partido en la presidencia en el año 2000.

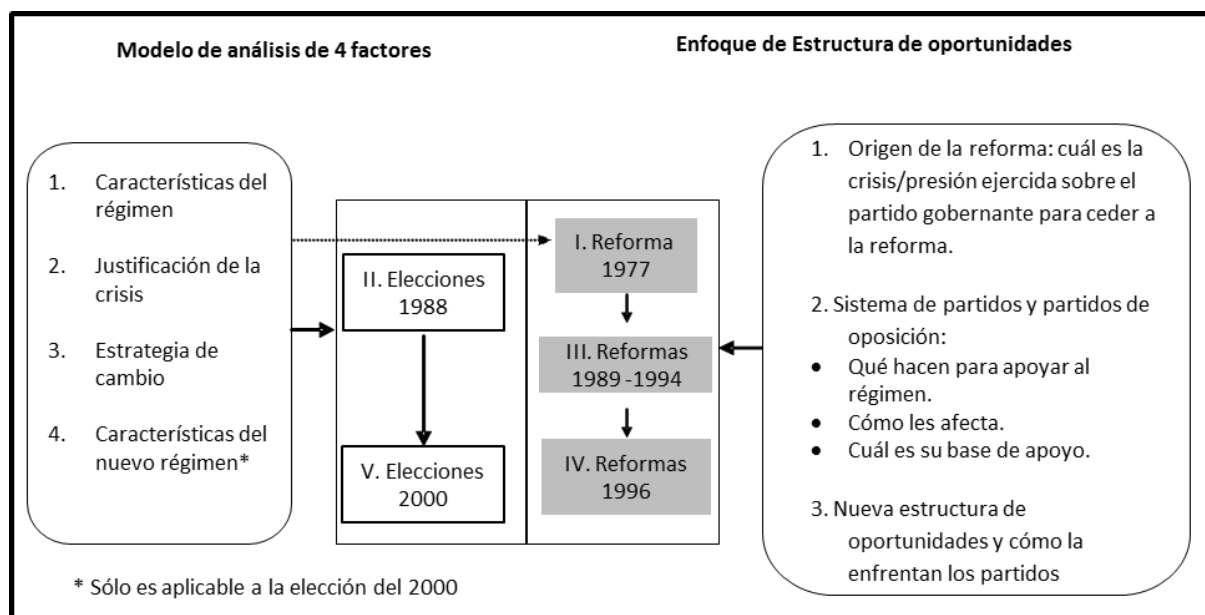
Por otro lado, considerando las reformas como eje vertebrador de la transición en México, se aplica el modelo de estructura de oportunidades a tres momentos clave en la evolución de las reformas electorales de 1977, 1989-94 y 1996. Nótese que el momento de la reforma de 1977 se analiza tanto desde el modelo de cuatro factores como desde el modelo de estructura de oportunidades por ser el punto de arranque del análisis, de tal forma que permita describir en ese momento de la reforma las condiciones en las que se encontraba el régimen, el sistema de partidos, etc.

En el análisis del periodo 89-94 se agrupan las reformas que surgieron en esos años, porque todas ellas surgen a raíz de los acontecimientos de la elección del 88, donde el PRI por primera vez ve amenazada su posición y obtiene, también por primera vez, menos del 50% de los votos. Al aplicar el modelo de factores a las elecciones de 1988, no se aplica el cuarto factor porque este se refiere a las características del nuevo régimen democrático, y en ese momento no hubo un cambio definitivo en el sistema que implantará un nuevo régimen. Ello se logra hasta el año 2000.

En los puntos del tiempo seleccionados se consideran los momentos más relevantes, al menos en términos de su utilidad para entender el paso gradual hacia la democracia, reconociendo que la selección de otros momentos dentro de ese mismo periodo, también podrían haber sido aplicables para explicar este proceso democratizador.

La aplicación de esta metodología aparece en el siguiente esquema. En dicho esquema, los números romanos corresponden al orden en que será presentado el análisis de cada momento de la transición (ya sea una reforma en la legislación electoral, o una elección):

Esquema 7. Modelo de análisis de cuatro factores y enfoque estructura de oportunidades



I. La reforma de 1977: ¿El principio del fin?

A diferencia de transiciones donde las fuerzas opositoras se concentraron en dar fin a un régimen militar, la transición en México tiene como eje central el proceso electoral y las instituciones (Klesner, 1998). El origen de la reforma de 1977 puede leerse, por un lado, como la primera respuesta institucional que el PRI se ve obligado a realizar ante la crisis de legitimidad, la cual se acentuaría al pasar los años. Por el otro lado, como el primer paso efectivo de la apertura del régimen, aún contra sus deseos, que marcaría el inicio a la apertura de espacios para los partidos políticos y por tanto, para que se dieran, en un futuro, elecciones competitivas.

En las elecciones de 1976 el PRI presentó un único candidato a la presidencia de la República, José López Portillo. Esto hizo evidente la existencia de un partido hegemónico y la debilidad del sistema de partidos. Asegurar la victoria electoral a través de una contienda

con un candidato único, minó por primera vez de manera grave la legitimidad del PRI (Davis y Brachet-Márquez, 1997).

Llama la atención el alto porcentaje de votos, 88% que obtiene el PRI en esa elección porque muestra la capacidad de operación del partido para movilizar a los votantes de tal forma que le dieran legitimidad a la elección aun y cuando no había un competidor creíble (el resto de los votos fueron nulos o para candidatos no registrados)¹⁴. Si el resultado esperado con seguridad en todas las elecciones presidenciales había sido siempre la victoria arrolladora del PRI, dado que los demás partidos no tenían posibilidad alguna de resultar vencedores, cómo se explica que en esta elección donde hay un candidato único el PRI no sólo alcanza un resultado “aplastante” sino que el número de votantes fue superior al de todas las elecciones presidenciales hasta entonces celebradas. De forma implícita esto cuestiona qué tanto ésta como las anteriores elecciones fueran realmente procesos democráticos creíbles. Como establece Dahl (1971) un régimen autoritario “democratiza” su acción en tanto institucionaliza los mecanismos de la competencia electoral e “intentan restringir la gama de competitividad política entre el partido dominante y los de oposición”. Soberón (2005, p. 8).

A continuación se analiza este primer momento de reformas utilizando los criterios del primer factor del modelo: características del régimen el cual considera, por un lado el grado de movilización popular, de institucionalización y los principios de legitimidad del gobierno no democrático, es decir del PRI y, por el otro, el vigor partidista. Luego se usa el Enfoque de oportunidades para este momento en la historia del proceso de democratización

Características del régimen.

1. Base social de apoyo

Una de los rasgos característicos del PRI desde su nacimiento fue constituirse como un partido de masas, con amplio apoyo popular. Esta es de hecho su estrategia principal para mantenerse en el poder.

¹⁴ En las elecciones federales de 1976, Valentín Campa fue candidato por el Partido Comunista Mexicano. Sin embargo los votos que obtuvo no fueron registrados ya que el partido no contaba con registro oficial.

Las dificultades de México para lograr su democracia plena pueden explicarse precisamente a través de los constantes intentos del PRI, sobre todo en épocas de coyunturas críticas, de absorber las presiones populares a través la acomodación de las demandas de los inconformes, o de la integración política de éstos a las estructuras oficiales del partido (Davis y Brachet-Márquez, 1997). Esta estrategia conseguía pacificar el ambiente de manera temporal, pero al mismo tiempo alimentaba nuevos ciclos de protesta.

2. Capacidad de movilización

La crisis que desató en 1968 la protesta estudiantil masiva sin precedente, que pasó a la historia como la masacre de Tlatelolco por la represión ejercida por el gobierno con el asesinato y desaparición de cientos estudiantes, ejerció una presión enorme en el gobierno del entonces presidente Luis Echeverría (1968-1974) para reforzar los mecanismos de participación popular. Durante su gobierno se crearon un número importante de organizaciones subsidiadas por el gobierno que tuvieron como fin pacificar el ambiente a través de una mayor participación de las clases populares, pero siempre controladas por el PRI.

En ese periodo se crea el sistema de asociaciones vecinales llamadas “juntas de vecinos” (Davis y Brachet-Márquez, 1977), que intentaban integrar al partido a un sector más amplio de la población que no estaba incluido en las corporaciones obreras y campesinas, y a través de las cuales el partido extendía sus redes, y su control social.

3. Institucionalización del partido en el poder

El PRI funcionaba a través de una poderosa estructura, pero al mismo tiempo como un régimen presidencialista con poderes ilimitados. Se podría decir que en México el presidente era rey. El poder del presidente se expresaba en primer lugar, a través de poderes meta-constitucionales: más allá de la ley, el presidente jamás sería cuestionado en sus decisiones, a pesar de que éstas estuvieran fuera del marco del normativo, podía nombrar a

su sucesor a gobernadores, presidentes municipales, senadores, entre otros. (Carpizo, 1978). En segundo lugar, a través del control que éste tenía sobre el partido, aún y cuando oficialmente el presidente no era el líder del partido, la realidad era que así funcionaba. En tercer lugar, y estrechamente relacionado con lo anterior, su poder residía en que era él quien nombraba a su sucesor al final del periodo, conocido popularmente y visto hasta con cierta normalidad por los ciudadanos, como “el dedazo”.

Sin embargo, este régimen ultra presidencialista no estaba centrado ni descansaba en la persona del ejecutivo sino en su posición, pues para evitar que un individuo en lo particular terminara controlando al partido en el largo plazo, se impuso desde el principio la regla de no-reelección. Esta limitación en el tiempo para ocupar la presidencia por una persona, explica que en este régimen la fuerza residía en la institución más que en el liderazgo personal del presidente, aunque, paradójicamente, durante su período de gobierno tuviese un poder ejercido de manera individual de manera casi absoluta. En los años 1970, el partido logró una notable incorporación de fuerzas y movimientos disidentes en el partido (Garrido, 1982).

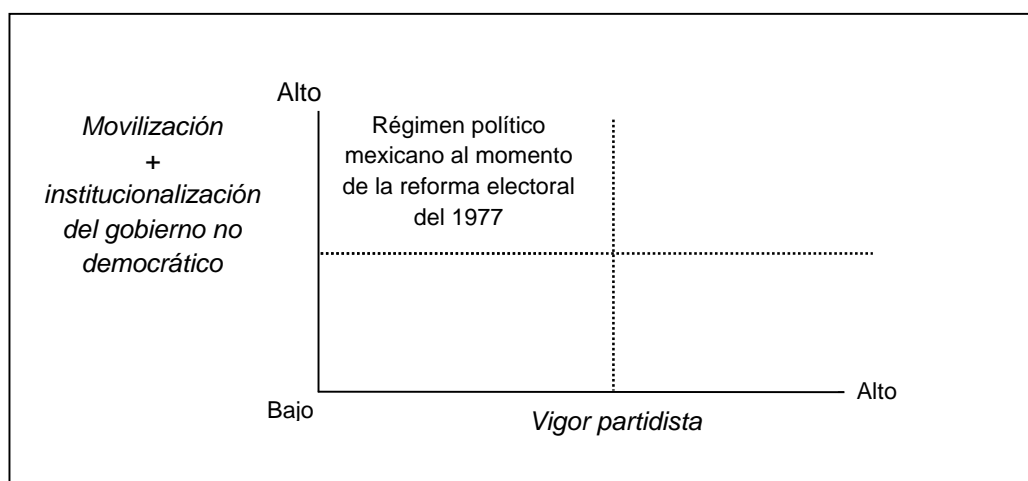
4. Vigor partidista

La presencia de un candidato único en las elecciones de 1976 revela la extrema debilidad del sistema de partidos. Como dijo alguna vez Carlos Pereyra: “El síntoma principal de la hegemonía del PRI reside en la inexistencia de partidos nacionales que hayan crecido al margen del grueso tronco de la revolución mexicana” (Woldenberg, 2001, p.2). Esas elecciones mostraron el precario estado del sistema de partidos y de los partidos en particular.

El PAN desempeñaba un papel fundamental como el único partido opositor legal que no apoyaba sistemáticamente al candidato del PRI, como hacían el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), a quienes subsidiaba el gobierno. Como consecuencia de una crisis interna que se profundizará en el próximo capítulo, el PAN no fue capaz de presentar un candidato a la presidencia. El único “opositor” al candidato priista fue el ex-líder ferrocarrilero Valentín Campa, quien alcanzó

poco más de 5% de los votos, pero que se anularon debido a que el PCM no tenía registro oficial (González Casanova, 1982). En esas mismas elecciones el PAN presentó candidatos federales al poder Legislativo con resultados desastrosos. Disminuyó su votación para diputados de 14.4% que había obtenido en 1970 a 8.6%. El PPS y el PARM juntos no alcanzaron más de 6% de la votación. En 1977, como se muestra en el siguiente diagrama, México enfrentaba un escenario altamente institucionalizado y con capacidad de movilización por parte del gobierno, y un sistema de partidos y unos partidos casi inexistentes.

Esquema 8. Régimen político mexicano al momento de la reforma electoral de 1977



Estructura de oportunidades

Dos condiciones sobre las que pudo operar el partido en el poder durante tantos años, fueron la falta de partidos efectivamente competitivos así como la de una legislación electoral que fuese abierta a la sociedad. La reforma de 1977, si bien tiene efectos graduales porque no estaban preparados los partidos existentes para capitalizarla, ni había movimientos ciudadanos suficientemente fuertes para constituirse como partidos políticos, es en realidad el inicio del cambio del régimen político en México (Woldenberg, 2001).

La elección de 1976 donde los ciudadanos votaron pero no podían en realidad expresar sus preferencias dado que había un solo candidato, hizo evidente el fuerte control político ejercido por el partido hegemónico en el sistema político y en el proceso electoral. Que esto fuera tan evidente para los ciudadanos después de esta elección permitió a los partidos opositores tener una base social que apoyara su exigencia al gobierno de la necesidad de una reforma electoral. Si bien la reforma fue hecha por el mismo PRI, esta fue posible gracias a la crisis de legitimidad que surge de las elecciones de 1976, con un candidato único, y la realiza como un intento de ganar legitimidad reactivando la participación de otros partidos.

La gran debilidad de los partidos opositores incapaces de presentar candidatos a la presidencia, fue una de las señales que supo leer el PRI acerca de una urgente reforma electoral. Las restricciones que hasta entonces habían puesto para la entrada de los demás partidos para así asegurar su hegemonía, y las prácticas fraudulentas en los procesos electorales, habían desincentivado casi definitivamente la participación de los demás partidos en la vida política y electoral. La desaparición de éstos era una amenaza real para el PRI a esas alturas. Si el haber celebrado elecciones presidenciales con candidato único puso en evidencia su hegemonía, la desaparición de los demás “competidores” de la arena política habría llevado al PRI a un callejón sin salida para defender su legitimidad. En realidad, la reforma electoral fue diseñada para dar estabilidad al sistema, no para retarlo (Bruhn, 1977).

A pesar de que esta reforma redefinió de manera drástica y definitiva la estructura de oportunidades para los partidos, éstos jugaron un papel totalmente pasivo en este momento. La reforma nace del miedo del PRI a la desaparición de los competidores, y no de una presión desde fuera, por tanto ésta no es producto de un pacto entre los partidos, ni entre las élites, es una medida de supervivencia del PRI, consciente de que la cerrazón del régimen podría llevarlo pronto a su caída.

La decisión del PRI de llevar a cabo esta reforma, da cuenta clara, es una manifestación de los cálculos que un partido realiza para diseñar las leyes electorales. Como señala Boix

(1999) cuando el partido en el poder teme un cambio significativo en la alienación de las preferencias partidistas, optará por buscar un régimen que se incline más al lado de sistemas representativos y levantará las barreras para permitir un mayor número de jugadores en el escenario electoral, que posibilitan la diversificación de los votantes. El PRI por tanto realiza los cambios en la ley electoral pensando en el votante estratégico que propone Boix, pues es consciente de que enfrentar a los ciudadanos a una elección con candidato único cuestiona fuertemente su legitimidad.

Para entender la estructura de oportunidades que se genera con la reforma de 1997, es necesario identificar los principales cambios que trajo dicha reforma. Los cinco pilares de dicha reforma fueron los siguientes (Woldenberg, 2001):

1. Los partidos son denominados entidades de interés público.
2. Se abre la alternativa para el registro de partidos de izquierda (aunque condicionada a alcanzar determinado porcentaje de votos) que hasta entonces se habían manejado en el terreno informal.
3. Se amplía el número de diputados en el Congreso quedando integrado por 300 de mayoría y 100 de representación proporcional. (Sin restar el gran impacto que tuvo el asegurar que los partidos de oposición tuviesen la seguridad de un espacio en la Cámara de Diputados en mayor proporción, el PRI sigue guardando en términos efectivos el mismo número de espacios para su partido, que responde a la lógica de mantenimiento de la membresía a través del aseguramiento de cuotas para los sectores afiliados).
4. Se otorgan recursos públicos para financiar a los partidos y además por primera vez en la historia adquieren prerrogativas para aparecer en los medios de comunicación masiva.
5. El registro de los partidos ante la autoridad federal, estipulado en la reforma, otorga a los partidos la oportunidad de concurrir a elecciones en los niveles estatales y municipales.

Éste último aspecto abre la gran puerta para la participación de los partidos en todo el país a

nivel local. Más tarde, las conquistas que fueron logrando en estos niveles, y el permitir que la ciudadanía experimentara la capacidad de otros partidos para gobernar, se convierte en una de las principales fuerzas de los partidos opositores en la competencia electoral frente al PRI.

Sin embargo, las oportunidades legales que abre esta reforma no pueden ser capitalizadas de manera inmediata por los partidos, ya que su fortalecimiento fue dándose con el paso del tiempo, y esto tardó. Basta observar que aún después de esta reforma, el PRI ganó más del 70% de la votación en 57% de todos los distritos electorales.

La reforma tampoco quitó al PRI el control absoluto que tenía sobre el proceso electoral, esto, que fue un cambio clave, quizá el más importante para dar certeza de elecciones limpias, no se daría sino hasta la reforma de 1996. Ese cambio sería determinante en los resultados electorales del 2000 y lo cual explica por qué, el control sobre el proceso electoral fue “la manzana de la discordia” en los procesos de discusión entre los partidos en cada una de las reformas electorales.

En algunos casos, los distintos cambios de la ley electoral representaron incentivos diferentes para los distintos jugadores. Por ejemplo el financiamiento público a los partidos y la posibilidad de que una vez registrados acudiesen a elecciones locales, que inician con esta reforma, representaron un importante incentivo para que los partidos de oposición se fortalecieran y a la vez, surgieran otros partidos nuevos. Este cambio que es aprovechado por los partidos para fortalecerse, en ese momento representó también, paradójicamente, una ventaja coyuntural para el PRI: al crecer el número de partidos, la oposición se fragmentó lo cual fue, en las elecciones de 1988, un factor clave a favor del PRI al evitar que el descontento se expresase a través de una sola alternativa en la competencia y dividió el voto opositor. Boix (1991) da luz sobre este tema, que señala cómo el partido dominante, cuando ve amenazado su espacio de poder, optará por sistemas que permitan mayor participación de partidos, es decir se inclinan a la creación de sistemas de representación proporcional y no mayoritaria.

II. Elecciones de 1988: el PRI amenazado

Características del régimen

1. Base social de apoyo

El PRI es un partido de masas y al mismo tiempo un partido corporativista precisamente porque a través de la incorporación de grandes sectores respondía a los intereses de las masas. Es decir la base de su apoyo social se da a través de los sectores agrupados en distintos tipos de organizaciones y corporaciones. El PRI se ha conformado históricamente como un partido capaz de albergar los intereses de cuatro sectores: las clases populares, los obreros, el sector rural y la clase militar. Los acuerdos y disensos con los líderes de estos grandes grupos a través del tiempo, dan cuenta del aumento o disminución de su capacidad para el manejo de las masas.

Uno de los principales brazos operadores del PRI fue la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) que es en realidad un sindicato de sindicatos y que hasta el día de hoy es el sindicato más grande de Latinoamérica. Sin embargo el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, que como secretario de Hacienda había sido el promotor de una reforma neoliberal (que continuó durante su sexenio), tuvo un grave rompimiento con este sector obrero representado por la CTM. Históricamente, aunque el presidente designaba a su sucesor, había un acuerdo entre éste y los sindicatos. En el caso de Salinas de Gortari, el líder máximo de la CTM se pronunció abiertamente por otro candidato. Aun y cuando después de este pronunciamiento hubo un mecanismo de acercamiento con este sector, se reflejaba la pérdida de control de las masas que había empezado a tener el PRI, al ir perdiendo control sobre las corporaciones.

2. Capacidad de movilización

En 1988, el PRI sigue funcionando bajo la estrategia de movilización de masas y control corporativista. Un ejemplo para entender de qué manera el PRI era capaz de manejar a las

masas en los procesos electorales y en las elecciones, es explicado por Oppenheimer (1996). En México los miles de vendedores ambulantes, que pertenecen a la economía “informal” requieren una serie de permisos para poder usar “la calle” (derecho de piso para los vendedores ambulantes, derecho de uso de suelo en predios ilegales, etc.). Ellos que se agrupan bajo liderazgos locales, han sido atrapados por el PRI. Líderes del partido negocian con los líderes de estos trabajadores para facilitarles los trámites y permisos que requieren a cambio de su presencia y “colaboración” en los procesos electorales tales como su asistencia a manifestaciones de apoyo al partido, o a cambio de su voto por los candidatos del PRI. (A pesar de que el voto es secreto, los líderes tenían capacidad de ejercer presión a través de amenazas creíbles para los “afiliados” que sabían que si el PRI no resultaba triunfador en sus respectivas circunscripciones sus permisos para trabajar no serían renovados).

Sin embargo, en la década de los años 1980 el PRI empieza a disminuir su capacidad para movilizar y abrir espacios de participación y para controlar a las masas. Esta caída en su capacidad puede observarse por ejemplo cuando la Confederación de Trabajadores Mexicanos (CTM) que recibía recursos del PRI para el manejo de sus afiliados, empieza a perder su capacidad de convocatoria a huelgas, y cuando el gobierno perdió su capacidad para garantizar niveles de ingresos aceptables, dada la alta inflación. El gobierno empezó a reprimir las manifestaciones de huelga, que antes había usado a su favor (Davis y Brachet-Márquez, 1997).

El siguiente apartado que se refiere a la justificación de la crisis ayuda a entender de qué forma el régimen poco a poco va cambiando y poder, a su vez, de esta manera, entender el agotamiento definitivo del sistema y su derrota. Entender las causas que generan este agotamiento, permite a su vez comprender cómo el PRI pierde una parte de su apoyo social y por tanto su capacidad para movilizar a las masas.

3. Institucionalización

En 1988 el PRI continuaba siendo un partido institucionalizado, pero ya con indicios de crisis internas que más tarde socavarían su fortaleza institucional.

4. Vigor partidista

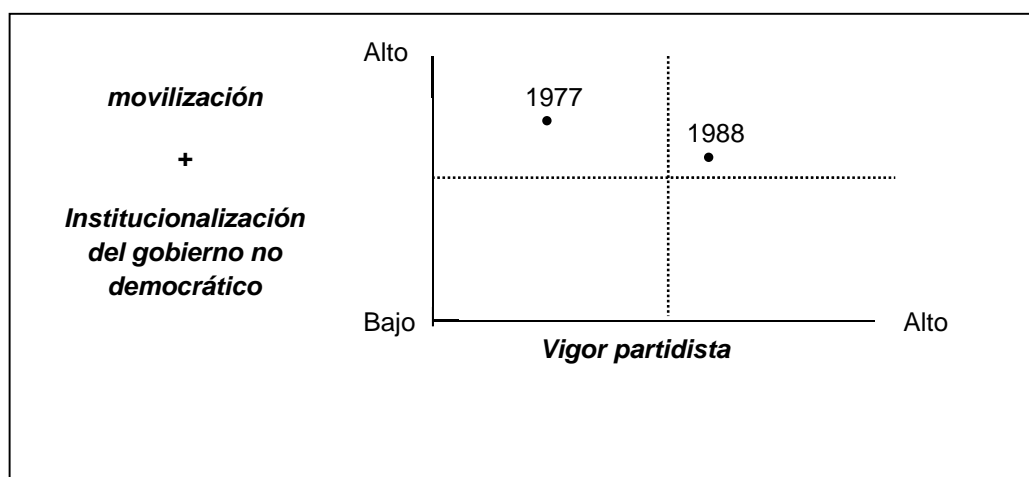
La elección de 1988 muestra una gran actividad por parte de los dos principales partidos políticos en la contienda, el PAN y el FDN. Por primera vez en una campaña política en México se empezaba a considerar real, aunque no cercana, la posibilidad de derrotar al PRI. Sin embargo, a pesar del interés que despertaron ambos partidos, su estructura era débil, más aun comparada con la maquinaria del PRI que si bien distaba de ser ya el partido omnipresente sin competidor alguno, seguía siendo juez y parte de todos los procesos electorales. El PRI seguía teniendo bajo su control los recursos del gobierno, tanto financieros como de infraestructura, y seguía teniendo una capacidad institucional para el manejo a lo largo de todo el país de los principales organismos obreros, campesinos y de trabajadores del Estado, pero su ventaja no era la misma que en las elecciones de 1982.

La reforma de 1977 que había permitido la asignación de recursos públicos a los estados y facilitaba la participación de los partidos en las elecciones locales, había empezado a surtir sus efectos. Además por primera vez, los partidos tenían garantizada su aparición en los medios masivos de comunicación. A pesar de todos esos avances de la reforma, en las elecciones de 1988, el PRI aún controlaba 96% de los gobiernos municipales, todos los gobiernos estatales y la ciudad de México, así como 75% de los escaños de la Cámara de Diputados y 100% de los del Senado (Bruhn, 1997).

En síntesis, por un lado las elecciones de 1988 fueron el escenario en el que los partidos de oposición aparecen como competidores reales, al menos ante los ciudadanos. Pero por el otro, los partidos adolecían de debilidades importantes. El Frente Democrático Nacional (FDN), encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas tenía la debilidad de estar en plena conformación (más tarde se convertiría en el PRD). El PAN con una trayectoria de muchos años como partido en la oposición contaba con la fuerza de haber ganado ya las elecciones de algunas de las ciudades más importantes del país, pero seguía teniendo una estructura partidista mucho muy débil en comparación con el PRI. Comparado con el escenario de los partidos en la reforma del 77 había un mayor vigor partidista, y el partido no democrático

había perdido ya parte de su capacidad para movilizar a los ciudadanos y para institucionalizar las crisis.

Esquema 9. Características del régimen político en México en 1977 y en 1988



Justificación de la crisis: Agotamiento del régimen anterior

En la década de los años 1980 hay tres eventos que amenazan el poder que gozaba el partido gobernante: uno, la nacionalización de la banca que llevó a un rompimiento del PRI con el sector privado; dos, las victorias electorales del PAN especialmente en algunas de las ciudades más importantes del país que hizo que el PRI lo viera como un competidor cercano. El PRI se negó a reconocer el triunfo del PAN en las elecciones para gobernador del estado de Chihuahua lo cual desató una serie de movilizaciones ciudadanas sin precedente contra el gobierno (Loaeza, 1999) y tres, una respuesta muy deficiente del gobierno federal frente al devastador temblor en la ciudad de México que catalizó la formación de cientos de organizaciones ciudadanas, las cuales más tarde se convertirían en bases de partidos de izquierda, especialmente del Partido de la Revolución Democrática (Prud'homme, 2003).¹⁵

¹⁵ En su proceso de institucionalización, el PRD tuvo que abandonar la idea de partido-movimiento social, respaldado por organizaciones barriales del centro histórico de la ciudad de México –particularmente dañado por los sismos– como el Movimiento Unión Popular y la Unión Popular Nueva Tenochtitlán-Centro, que con el tiempo se convirtió en la corriente o “tribu”, Izquierda Democrática Nacional, la principal fuerza del perredismo, bajo el liderazgo de René Bejarano y

Una crisis interna hacia el interior del PRI que acabó por fraccionarlo, así como la incapacidad de responder como lo había hecho históricamente a las demandas ciudadanas, especialmente las de los sectores populares y de bajos recursos que habían constituido su base de apoyo social, minó su poder hegemónico. Su incapacidad para responder a estas demandas se explica por una combinación de factores, principalmente por un mal manejo de la economía, en el contexto de la crisis económica generalizada en todos los países de América Latina –la “década perdida”, expresión acuñada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 1986) había finalmente impactado la capacidad del partido para acallar el descontento social a través de una distribución discrecional y clientelista de recursos. Además, la disminución de recursos económicos que por esto mismo sufre el partido, deteriora sus mecanismos de integración de las demandas ciudadanas a las estructuras del partido al rebasar su capacidad institucional y económica para satisfacerlas y para de esta forma controlar a sectores obreros y campesinos a través de subsidios y “favores” clientelares. En la década de los años 1980 destacan varios acontecimientos que minan la capacidad del PRI y otros que dan cuenta de la ineficiencia de su estrategia, antes exitosa, de cooptar a los grupos disidentes. Entre estos, uno de gran impacto fue la incapacidad del gobierno para responder de manera solidaria a los miles de damnificados del devastador temblor en la ciudad de México en 1985. La insensibilidad de la que se le ha acusado al entonces presidente Miguel de la Madrid, junto con una débil capacidad del gobierno para realizar de forma eficiente las labores de rescate y de protección a los damnificados, originó uno de los movimientos populares más importantes en México. Surgieron así sólidas redes de apoyo ciudadano que se convierten en organizaciones formales dirigidas por líderes populares y ciudadanos descontentos con el gobierno. Estos grupos lograron atender y reconstruir las viviendas de los grandes sectores afectados por el terremoto a través de recursos conseguidos fuera del presupuesto del gobierno. Dos años más tarde estos movimientos ciudadanos se convirtieron en gran parte de la base social de apoyo para el surgimiento del Partido de la Revolución Democrática, PRD (que inicialmente se llamó Frente Nacional Democrático, FND).

Dolores Padierna, y convertirse en un partido eficaz para ganar votos. En *Prud'homme Jean-François. “El Partido de la Revolución Democrática, las ambivalencias de su proceso de institucionalización”, Foro Internacional, 171 (2003), pp. 103-140.*

La crisis petrolera, el crecimiento de la deuda interna, las recurrentes devaluaciones que se dieron una detrás de otra, generaron un abierto descontento. La estrategia del PRI había sido incluir la contestación y el descontento a través de mecanismos de participación, siempre dentro del partido (González Casanova, 1982). Es decir, abría espacios dentro del mismo partido para que se expresaran y procesaran las demandas de los diferentes sectores de la población. Esto implicaba necesariamente canalización de recursos a cambio de lealtades. La erosión de las finanzas públicas comenzó a limitar los recursos del PRI-gobierno para atender o “apagar” demandas de los ciudadanos especialmente de las clases más desfavorecidas.

Aunque el sector empresarial no había sido oficialmente un sector representado en el partido, la dinámica real durante años estaba basada en acuerdos entre los líderes del partido y los empresarios poseedores de los grandes capitales privados. Sin embargo, el mal manejo de la economía, el exacerbado nivel de corrupción, y finalmente la nacionalización de la banca terminaron por crear una grave ruptura entre el PRI y los empresarios. Esto llevó también a una reducción de la capacidad de operación del partido que con base en acuerdos extra-oficiales había recibido el apoyo y los recursos del sector empresarial a cambio de prebendas.

Este escenario de crisis agudizado al final de la década de los años 1980 alcanza su punto crítico en las elecciones de 1988 donde un cuestionado manejo por parte del gobierno de las elecciones y del conteo de votos generó una percepción generalizada en la población de un fraude mayúsculo en el sistema electoral. La noche de la jornada electoral había entre la población una percepción de que el conteo de votos no daba buenos resultados al PRI. El gobierno decidió no dar información sobre los resultados preliminares¹⁶. A media noche el

¹⁶ En una entrevista que da Bartlett, entonces secretario de Gobernación y que más tarde abandonaría las filas del PRI para hacerse miembro del PRD, relata que el entonces presidente Miguel de la Madrid le pidió que no anunciara los resultados preliminares que en ese momento daban la ventaja a Cuauhtémoc Cárdenas, argumentando que el conteo preliminar daba los resultados en las casillas urbanas y que probablemente al llegar los votos rurales el PRI tendría ventaja, pero que sin embargo si se anunciaba entonces que había cambiado la tendencia a favor del PRI la población no creería los resultados. “Bartlett...reconoce que el entonces presidente Miguel de la Madrid le pidió no dar información la noche de la elección, ya que si se oficializaba en ese momento —con datos parciales— que Cárdenas Solórzano iba ganando, al final nadie aceptaría un resultado distinto.” Becerril, Andrea. (3 de julio de 2008). 1988: La caída del sistema. *La Jornada* Consultado en <http://www.jornada.unam.mx/2008/07/03/index.php?section=politica&article=013n1pol>

secretario de Gobernación, responsable por parte del gobierno federal del proceso electoral, anunció que por problemas en el sistema no podrían darse los resultados en ese momento.¹⁷

Estrategia de cambio

Los dos contendientes representaban dos propuestas diferentes. El PAN tenía ya una larga historia como partido opositor. El FDN nace para competir en la elección del 88 como resultado de una fuga de un grupo disidente del PRI, que agrupó a varias corrientes de izquierda. Por tanto ambos compitieron sin establecer una alianza entre sí, oponiéndose al PRI con dos posiciones y propuestas diferentes entre sí. La presencia de dos competidores contra el PRI que no estuvieron aliados entre sí, explica una parte importante de por qué en esas elecciones aun y cuando la mayoría de la población estaba cansada del PRI y dispuesta a apoyar otra alternativa política, el PRI no pudo ser derrotado al dividirse el voto opositor entre estos dos partidos. La estrategia del FND fue posicionarse como un partido comprometido con la clase popular y capaz de responder a sus demandas de la forma en la que el PRI no lo había hecho.

El FND surgió como resultado de un rompimiento interno en el PRI. Dos años antes de las elecciones de 1988, el PRI se había dividido entre aquellos que apoyaban la introducción de un modelo económico liberal, y los que consideraban que el PRI debía mantener un sistema económico que favoreciera a las clases más desprotegidas en donde el modelo neoliberal era duramente criticado. Esta segunda corriente que se autodenominó dentro del PRI como Corriente Democrática (CD) estuvo encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y por otras prominentes figuras del partido, entre ellos Porfirio Muñoz Ledo (quien más tarde, en las elecciones del 2000 se presentó como candidato a la presidencia por el PARM). (Bruhn, 2014).

Estos dos grupos se enfrentaron: los que proponían moverse a una ideología más de derecha, y los otros que por el contrario pugnaban por reformar el partido pero bajo un

¹⁷ “Se cayó el sistema” fue una frase que se acuñó ese día, y que finalmente representó, metafóricamente durante muchos años después, en esas elecciones, se siguió calificando como la caída del “sistema del PRI”. Ver por ejemplo Anaya, M. (2009). *Se cayó el sistema* (primera edición ed.). México, DF: Debolsillo.

enfoque de izquierda, argumentando que eso era lo consistente con los principios fundacionales del partido. La izquierda, es decir la CD, perdió la batalla interna, y abandonó el partido para luchar contra él desde fuera. Formaron el FND y lograron aliarse con otros partidos de izquierda menores en tamaño (PARM, PPS y PFCRN), y también lograron atraer a número importante de priistas inconformes con el movimiento hacia una ideología neoliberal que emprendió el PRI. Una de las estrategias del nuevo partido FDN, fue un discurso para “igualar” al PRI y al PAN como dos partidos de derecha y que por lo tanto ninguno sería capaz de responder a las necesidades de las clases populares y de menores recursos. El impacto de ello, en un país en el que más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, fue un discurso atractivo que logró atraer a una parte importante del electorado, antes simpatizante del PRI.

Por su parte, el PAN siguió la estrategia de posicionarse como un partido que había estado comprometido con el país desde hacía más de cinco décadas. Su discurso se centró en el agotamiento del régimen priista argumentando que aunque el discurso de éste era la participación y el compromiso con las bases, era en realidad un partido alejando de las clases medias y bajas, totalmente desgastado, corrupto e incapaz de seguir gobernando. En síntesis, el PAN se avocó a evidenciar la falta de legitimidad del PRI tanto por su historia de fraudes electorales como por los malos resultados en crear bienestar económico y social para los ciudadanos (Loaeza, 1999).

Gran parte de la fuerza que lograron los partidos opositores en la contienda electoral de 1988 estuvo determinada por el liderazgo de sus respectivos candidatos. Por un lado Cuauhtémoc Cárdenas, hijo de Lázaro Cárdenas ex-presidente de México que pasó a la historia por su pensamiento de izquierda y por nacionalizar la industria petrolera, representaba el “legado histórico” de la corriente izquierdista el PRI, y por tanto el rompimiento con este PRI. Por el otro, Manuel Clouthier proveniente del grupo de empresarios que inició en los años de 1980 una lucha abierta contra la corrupción del partido hegemónico, representaba un liderazgo con un perfil diferente al de los panistas tradicionales. Mientras que el PAN era visto por muchos como un partido de derecha, el carácter y la determinación personal de Clouthier y su enfrentamiento público y desafiante

con el partido en el poder, le hizo ganar simpatías y atraer votantes aún entre sectores que habitualmente nunca hubiesen considerado votar por este Acción Nacional, entre otras razones por considerarlo un partido de derecha.

Este escenario muestra cómo las mismas circunstancias del momento político y económico del país, representaron oportunidades diferentes para los dos partidos opositores que lograron capitalizarlas usando diferentes estrategias y presentarse, cada uno por su cuenta, como una alternativa competitiva frente al PRI. Por otro lado, ninguno de estos dos partidos, al representar opciones ideológicas diferentes, y de ciertas maneras contrapuestas, logró atraer el voto útil de los que rechazaban al PRI y votarían por un partido de oposición. Ello hubiese evitado la división del voto opositor y muy probablemente hubiesen logrado derrotar al partido dominante de manera anticipada (Greene, 2007).¹⁸

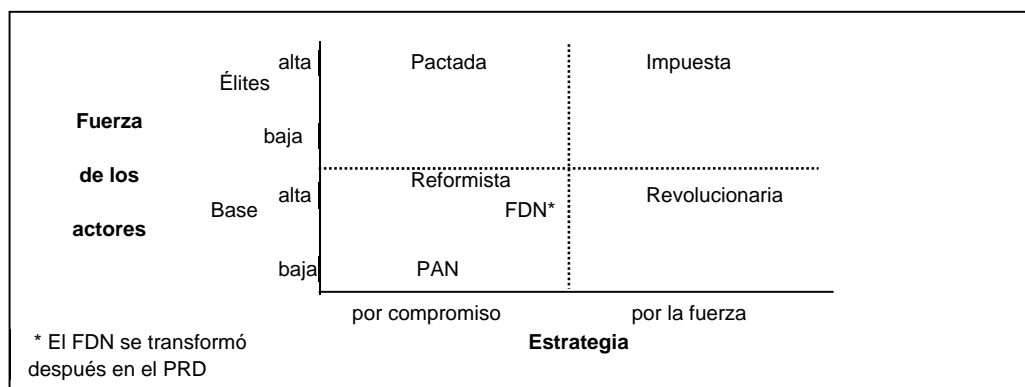
Después de las elecciones el desenvolvimiento de estos partidos fue muy diferente. El PAN estableció alianzas de conveniencia con el PRI para lograr que se le reconocieran ciertos triunfos a nivel local pero sobre todo para presionar por la reforma electoral que se lograría el siguiente año. El FND, se transformó en el PRD. Sin embargo con la misma velocidad con la que logró el gran capital de apoyo social de la ciudadanía, el alto nivel de movilización social, y la convocatoria para una alianza con los diferentes partidos de izquierda, perdió el posicionamiento que había logrado.¹⁹ Bruhn (2014), quien ha sido un referente importante para esta tesis, explica de manera excepcionalmente clara y contundente por qué el PRD no logró consolidarse como partido una vez pasadas las elecciones. En parte porque no pudo definir una alternativa clara de gobierno de izquierda, y en parte como resultado de las tensiones hacia el interior del nuevo partido resultado, de haberse conformado con una diversidad de actores que compartían el objetivo de vencer al PRI pero no tenían un proyecto común (Bruhn, 1997). Entre los principales hallazgos de su investigación, la autora explica cómo las mismas condiciones que facilitan la conformación

¹⁸ Greene, K. (2007). *Why Dominant Parties Lose: México's Democratization in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁹ El PRD logra un porcentaje de votación en las elecciones presidenciales de 1988 de 30%, en las siguientes elecciones las intermedias cae a 8% y en las elecciones presidenciales de 1994 obtiene 17%. Con datos del Instituto Federal Electoral.

de un nuevo partido en periodos de inestabilidad política, pueden luego volverse las principales limitaciones para lograr la estabilidad de éstos. (Kart, 1990; Bruhn, 1997).

Esquema 10. Ubicación del PRD y del PAN en la tipología de las transiciones



En este análisis para las elecciones de 1988, no se considera la variable “nuevo régimen” porque en este punto del tiempo sigue gobernando el PRI y, a pesar del avance que estas elecciones representaron para la transición, no se había logrado una transición completa.

Estructura de oportunidades

La crisis económica de los años 1980, la incapacidad del gobierno para enfrentarla y la reducción de recursos que permitieran al PRI acallar las demandas de los grupos inconformes a través de la canalización de recursos en forma discrecional, conformaron la mejor oportunidad de la izquierda para posicionarse ante los ciudadanos. El FDN, encabezado por su candidato Cuauhtémoc Cárdenas, encontró en estas elecciones su mayor oportunidad, y supo capitalizarla²⁰ y se convirtió en el contrincante más peligroso para el PRI. Debido al control de los órganos electorales por parte del aparato de gobierno (o del PRI-gobierno), Carlos Salinas de Gortari, del PRI fue finalmente declarado ganador en las elecciones. Sin embargo, este anuncio desató una serie de protestas nunca antes vistas en el país, que logró sacar a la calle a millones de mexicanos que pedían que se reconociera a

²⁰ Ver entre otras publicaciones, Aguilar Zinser, A. (1995). *¡Vamos a ganar! : la pugna de Cuauhtémoc Cárdenas por el poder (1a ed. ed.)*. México, D.F : Océano, donde el autor, uno de los líderes emblemáticos de la izquierda, narra lo cerca que estuvieron de ganar las elecciones.

Cárdenas, del PRD; ganador de las elecciones. El FND se proclamaba como ganador y el PAN argumentaba que los resultados no tenían validez alguna por lo que no se estaba en condiciones de dar el triunfo a ninguno de los contendientes.

III. Reformas electorales entre 1989 y 1994: los partidos toman su lugar

Las serie de reformas a la ley electoral que se dan entre 1989 a 1994 dan cuenta de un proceso de transición en México que tuvo que ver tanto con el despertar político de las masas como con las decisiones de las élites (Klesner, 1998). Las reformas electorales que inician en 1989 y se extienden hasta 1994 tienen su base en la presión que ejercen los partidos sobre el gobierno para cambios en las leyes electorales, pero también con el descontento ciudadano ante quien el PRI había quedado totalmente desacreditado. Este partido deberá ceder frente a las amenazas de la ingobernabilidad por la oposición de los partidos y de la pérdida de legitimidad con los ciudadanos.

Estructura de oportunidades

1. Origen de la reforma

El origen de esta reforma está identificado con la crisis desatada a raíz de las elecciones de 1988, donde por primera vez el PRI enfrentó la amenaza real de perder las elecciones presidenciales. Con un manejo fraudulento de parte de los órganos electorales los resultados, a la vista de los ciudadanos y de los partidos, fueron una imposición del partido hegemónico que se negaba a entregar el poder. Por primera vez en la historia el PRI obtiene menos de 50% de la votación. Observando el porcentaje que históricamente lograba en las elecciones, no queda duda de que esto fue una debacle para el PRI en términos de control, legitimidad, y poder. Los partidos opositores, por un lado los partidos de izquierda encabezados por el recién formado Frente Democrático Nacional (FDN) con Cuauhtémoc Cárdenas como candidato y el PAN con Manuel Clouthier, hicieron una alianza pragmática que no perduró y que no volvió a darse, para pedir la anulación de las elecciones. Estos partidos primero en forma conjunta y luego por separado, la izquierda por un lado y el PAN

por otro, demostraron una capacidad para convocar a una gran movilización ciudadana nunca antes vista para protestar por fraudes electorales.

A la vista de todos el PRI había cometido fraude y perdido legitimidad. La debacle del PRI dejó al presidente electo con un margen de acción reducido en todos los campos, entre ellos para que se aprobara en el Congreso su propuesta de privatización de las empresas públicas. El FDN, coalición heterogénea de izquierdas, se aglutinó en el PRD y contaba con un fuerte apoyo social, derivado del número de votos que obtuvo en las elecciones presidenciales de 1988, en las que sus simpatizantes siempre sostuvieron que les habían “robado” el triunfo por medio del fraude electoral. En esas condiciones, el apoyo del PAN se volvió crucial para el gobierno. Por varios motivos, entre ellos la coincidencia de las propuestas en el ámbito económico y el pragmatismo de su dirigencia, fue Acción Nacional quien pactó con el PRI las reformas económicas que el partido gobernante buscaba instaurar. A cambio, el gobierno y el partido hegemónico debieron de reconocer triunfos electorales del PAN en varios estados de la República y hacer cambios en la reforma electoral que se daría en los siguientes años (Magaloni, 2006). El PRD no participó en la negociación de estas reformas electorales porque consideraba que al hacerlo legitimaba el triunfo del PRI y perdía su ventaja competitiva que era ser el verdadero oponente al sistema oficial.

Entender a profundidad las alianzas y los enfrentamientos en los partidos en este periodo de tiempo requeriría un análisis mucho más extenso que el que aquí se presenta, sin embargo, se describe a continuación, de manera general, el papel que los partidos políticos tuvieron en ellas. A diferencia de las reformas electorales anteriores que habían sido presentadas oficialmente como iniciativas del PRI como si fuesen una democracia otorgada (Loaeza, 1999), esta nueva reforma se presenta como resultado de una consulta ciudadana a estudiantes, intelectuales, partidos y ciudadanos en general. El profundo estudio de Loaeza (1999) acerca del PAN permite entender de qué forma la situación de vulnerabilidad del PRI fue una condición que permitió a ese partido influir en las decisiones del Ejecutivo, que de ninguna otra forma hubiese logrado. El mismo día en el que Carlos Salinas, presidente electo toma posesión, se firmó el Acuerdo Nacional Para la Vida Democrática que fue la

plataforma para las negociaciones de las reformas electorales a través de un diálogo directo que líderes del PAN establecieron con el presidente.

Este periodo fue de avances y retrocesos. El cambio esencial buscado por el PAN era, poco a poco, retirar el control del gobierno sobre los procesos electorales. Sin embargo, mientras que los líderes panistas acordaban y alcanzaban ciertos logros directos con el presidente en materia electoral, tenían que enfrentar a la oposición en la Cámara con los diputados priistas. En realidad, todo el sexenio de Carlos Salinas estuvo marcado por una fuerte tensión entre el presidente y los miembros de su propio partido. El papel del PAN en este periodo tuvo claro-oscuros. Por un lado logró, poco a poco introducir los cambios fundamentales que consideraba indispensables para tener elecciones competitivas. Por otro, el PAN fue acusado de dejar de ser un partido de oposición para colaborar con el gobierno.

El PRD autoexcluido de este proceso, perdió en este periodo mucha de la fuerza que había logrado en las elecciones de 1988. En parte, porque después de haber logrado una impresionante movilización de apoyo de los sectores más desprotegidos, no fue capaz de articular una propuesta de gobierno o de oposición efectiva que mostrara su capacidad como alternativa de gobierno y no sólo como un canal para la protesta.

2. Características de la reforma

Los cambios más relevantes a los que se logró llegar después de este largo periodo de reformas fueron los siguientes. El más importante fue el establecimiento del Instituto Federal Electoral (IFE). Aunque al principio se crea como organismo autónomo (órgano del Estado) y por tanto controlado por el aparato de gobierno, el surgimiento del IFE marcó un parteaguas en la vida política del país, ya que más tarde, con las reformas de 1996, se convertiría en un organismo independiente del gobierno, formado por ciudadanos. Esto se consideró como la ciudadanización del IFE. Otras modificaciones importantes fueron la fiscalización de los gastos de los partidos políticos. Este fue un logro importante en el que los partidos de oposición insistieron, especialmente porque después del significativo descenso del PRI en la votación de 1988, tuvo un importante repunte en las elecciones

intermedias de 1991. Los partidos entendieron que si no podían controlar el uso que de los recursos del gobierno hacia el PRI para fines electorales, la democracia jamás sería posible (Loaeza, 1999). Se logró además, mayor acceso de los partidos a los medios de comunicación, la eliminación de los colegios electorales que pertenecían a la Cámara de Diputados ampliando así las atribuciones del IFE y se creó el Tribunal Federal Electoral que tendría un papel definitivo en la calificación de las elecciones.

3. Estructura de oportunidades que se genera como resultado de los cambios

El conjunto de modificaciones a la ley electoral fue creando incentivos para una participación y para una mayor presencia de los demás partidos en la arena electoral. A pesar de que los partidos opositores, especialmente el PRD, no pudieron capitalizar del todo la protesta ciudadana para fortalecerse, su capacidad para amenazar la hegemonía del PRI, y los espacios logrados en los medios de comunicación así como recibir un mayor financiamiento, les permitió crecer, aumentar su presencia en la arena política como oposición competitiva, y obtener mayores victorias en elecciones locales.

Por otro lado ocupar gobiernos en los estados y municipios fue una de las grandes oportunidades que aprovecharon los partidos, y que permitió, finalmente, que los ciudadanos vieran que tenían capacidad de gobernar y no sólo de ser oposición, que la derrota del PRI no necesariamente significaría un caos en el país, y que efectivamente los partidos de oposición estaban dando, como gobierno, mejores resultados, al menos mucho más honestos con respecto a los gobiernos priistas.

IV. Reforma de 1996: al fin, el control ciudadano en las elecciones

Los cambios logrados a través de esta reforma, establecieron una plataforma que facilitó que en el 2000 pudieran llevarse a cabo elecciones efectivamente competitivas. Destacan modificaciones en materia de independencia y conformación de los órganos electorales tanto de aquéllos responsables de la organización de las elecciones como de los que tienen a su cargo la vigilancia y calificación de éstas; y así se establecen condiciones que

fortalecen el marco adecuado para lograr un régimen de partidos más competitivo (Labastida y López Leyva, 2004). Woldenberg (1992) y la presidencia de la República (2000) destacaron los principales logros y avances alcanzados con esta nueva ley:

1. Se logró finalmente la autonomía electoral, constituyendo al Instituto Federal Electoral como órgano totalmente independiente del gobierno dirigido por un consejo de ciudadanos electos en la Cámara de Diputados según propuestas presentadas por los partidos. Este es el cambio de mayor relevancia no sólo en la reforma de 1996, sino de la larga discusión sobre la reforma electoral que inició en 1997.
2. Se fortaleció la independencia del Tribunal Electoral al incorporarlo al poder Judicial de la Federación asignándole la tarea de calificar las elecciones que estaba antes en el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados
3. Se elevó a 2% la votación nacional, como requisito para que los partidos puedan tener representación en la Cámara.
4. Se establecieron nuevas fórmulas de representación limitando la sobre representación de algún partido en la Cámara de Diputados.
5. Se logró mayor pluralidad en el Senado a través de 32 senadores que llegan ahí por la fórmula de representación proporcional
6. Se estableció que la afiliación a los partidos políticos sólo pudiera hacerse de manera individual, y no a través de organismos o corporaciones intermediarias (que había sido el mecanismo histórico de cooptación usado por el PRI).
7. Se otorgó carácter legal a asociaciones políticas nacionales distintas de los partidos políticos.
8. Las categorías para el registro de los partidos políticos se simplificaron, facilitando así el proceso de registro para los partidos.
9. Se transparentó y se estableció mayor control en las finanzas de los partidos estableciendo un carácter público a sus finanzas y procesos de auditoría a los partidos acerca del origen y la aplicación de sus recursos.
10. Se establecieron límites para las aportaciones de fondos a los partidos por parte de individuos particulares.

Este conjunto de cambios estableció de manera definitiva y contundente las condiciones necesarias para poder celebrar elecciones bajo un régimen de equidad y competencia auténtica para los partidos políticos. La conformación del IFE como órgano ciudadano logra separar finalmente al gobierno del control electoral, que además de tener un impacto organizativo y de transparencia en las contiendas electorales, fue percibido por los ciudadanos como una garantía de la celebración de elecciones limpias.

V. Elecciones 2000: ¿final o principio?

Características del régimen

1. Base de apoyo social

La base social de apoyo entre la reforma de 1988 y las elecciones del 2000 presenta cambios significativos. Dada la debilidad con la que el candidato del PRI había llegado a la presidencia en 1988, bajo el liderazgo y el control directo de éste, se implantó un innovador programa de gran impacto social, “Solidaridad”. Estaba basado en la promoción del desarrollo social y la atención a las clases más vulnerables a través de grupos participativos en las comunidades. Este programa que canalizó de forma directa apoyos y subsidios a las clases más populares, fue un giro en la estrategia que el PRI-gobierno había hecho hasta entonces de la incorporación de grupos sociales, pues atendía a las personas como miembros de sus comunidades, ciudadanos como tales, y no como era antes, por su afiliación a algún grupo corporativo, sindical o político (Rojas, 1992).

La eficiencia de esta estrategia de tinte social del gobierno para reivindicar al PRI como partido cercano a las clases populares y así ganar legitimidad frente a los ciudadanos fue muy alta. A mitad del sexenio de Salinas, los porcentajes de aceptación hacia él eran considerablemente altos. Sin embargo no debe pasarse por alto que a partir de esas elecciones el PRI nunca vuelve a tener la misma capacidad que hasta entonces había tenido para cooptar a grupos disidentes e inconformes.

2. Capacidad de movilización

Al llegar al año 2000 el PRI había dejado de ser una maquinaria capaz de integrar en sus estructuras y de acomodar, como la había hecho hasta la década de los años 1990, todas las demandas y todas las disidencias. La falta de recursos y la falta de legitimidad redujeron en forma importante su capacidad de movilización. Por otro lado, los partidos opositores, contaban ya con mecanismos más sofisticados y con mayores recursos para también movilizar a sus respectivos simpatizantes.

3. Institucionalización

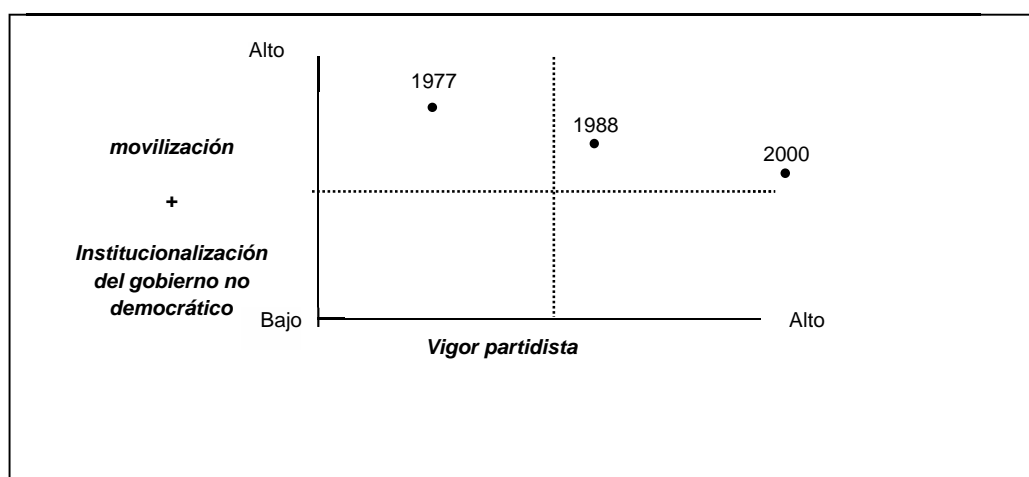
En el periodo presidencial de 1988 a 1994 debido a un fuerte liderazgo personal del presidente se logró, a pesar del nivel de debilidad institucional al que había llegado el partido por diferencias internas, recuperar altos niveles de aceptación hacia su gobierno y hacia el partido mismo. Sin embargo este repunte, el último del PRI antes del 2000, fue efímero. Los conflictos internos se agudizaron de manera radical. Uno de los máximos líderes del partido, Ruiz Massieu y el propio candidato a la presidencia para 1994, Luis Donaldo Colosio fueron asesinados. Aunque no se ha esclarecido el autor intelectual de ambos asesinatos, existió y existe aún en la opinión pública, que estos asesinatos fueron producto de pugnas internas en el PRI. A pesar de que estos acontecimientos volvieron a minar en forma significativa la imagen del PRI como institución, éste gana las elecciones en 1994, probablemente en parte, porque en tal estado de incertidumbre y de miedo que se generó en la sociedad hizo que los ciudadanos prefirieran no experimentar más cambios. Por otro lado, porque los partidos de oposición no supieron y no tenían la capacidad institucional para capitalizar esta debilidad del PRI. Este debilitamiento alcanzó su máxima descomposición con la llegada del presidente Zedillo a la presidencia. Por primera vez un presidente públicamente se deslindaba de su “derecho” a nombrar al sucesor. Las elecciones primarias del partido, antes de las elecciones de 2000 acabaron de dividirlo de manera crítica (Greene, 2007).

4. Vigor partidista

Las elecciones del 2000 representan el punto de máximo de vigor partidista alcanzado en México. La distribución de fuerzas a lo largo del país, ya no representa el dominio de un partido único. Los principales partidos opositores, el PRD y el PAN, no son sólo una posible alternativa de gobierno, sino que de facto ocupan el poder Ejecutivo y a una parte de la población en los estados y municipios y tienen importante representación en los órganos legislativos locales y federales. Los dos partidos han gobernado ya para entonces algunos de las más importantes ciudades y estados de la República. En algunos casos más de una vez.

El PAN ha logrado una extensión importante sobre todo en el norte de México, y el PRD se ha fortalecido en el sur. Por tanto es claro que los partidos llegan a la contienda del 2000 con una fuerza nunca antes alcanzada.

Esquema 11. Características del régimen político en México: 1977, 1988, 2000



Justificación de la crisis: Agotamiento del régimen anterior

La década de los años 1990 puede dividirse en dos etapas claramente diferenciadas. Al inicio de este periodo el PRI había logrado revertir los resultados de 1988, y logra nuevamente una alta votación en las elecciones de 1991. Las medidas económicas

generaron una espiral de crecimiento y la política social con enfoque de participación ciudadana a nivel muy local, fue exitosa. Sin embargo, todo cambió al final del sexenio. Los conflictos internos del PRI desencadenaron hechos dramáticos antes enunciados: el asesinato de uno de los máximos dirigentes del partido, Ruiz Massieu, y el asesinato del candidato a la presidencia, Colosio.

Con fines políticos hacia el final del sexenio, el gobierno había sostenido un manejo de la economía aparentemente estable que en realidad no lo era. Al inicio del siguiente periodo presidencial con Ernesto Zedillo, se devalúa la moneda y estalla una severa crisis económica. Ello genera impactos negativos a la economía de las familias en el sector privado, y nuevamente, una enorme desconfianza hacia el PRI.

Tanto el PRD como el PAN siguen avanzando al ocupar más gobiernos locales y estatales. En las elecciones de 1997, por primera vez en la historia, el presidente no cuenta con mayoría en el Congreso. Esto genera una dinámica completamente nueva entre el presidente y el Congreso, donde, contrario a lo que había sucedido por más de setenta años, el partido en el gobierno no puede imponer las reformas de manera unilateral. El descontento generalizado y la crisis económica de inicio del sexenio originaron que tanto el PRD como el PAN presentaran candidatos fuertes y se diera una verdadera competencia electoral.

Estructura de oportunidades

El PRD y el PAN pudieron capitalizar las debilidades del PRI y emprender una campaña efectivamente competitiva. A pesar de los tropiezos económicos al inicio del sexenio del presidente Zedillo en 1994, la economía había logrado para 1999 una recuperación importante. Sin embargo, el PRI fue incapaz de capitalizar esta ventaja como una oportunidad para presentarse ante los electores como una alternativa atractiva para mantener el crecimiento económico.

Estrategia de cambio

Este es un aspecto sumamente importante para la victoria de la oposición, del PAN. Numerosos estudios se han realizado acerca de este proceso, por especialistas en el tema, específicamente entre los expertos en campañas electorales para entender “qué fue lo que sucedió”. En el fondo el agotamiento del régimen y todo lo que esto implica creó el campo fértil para la victoria opositora. Sin embargo puede argumentarse que condiciones parecidas se presentaron en la elección de 1988 y el PRI no pudo ser vencido. Por tanto si bien no puede atribuirse que la transición se logró “sólo en el 2000” o que la victoria del PAN “es” la transición, si puede afirmarse que esas elecciones son el clímax de un prolongado y gradual proceso de cambios que habían iniciado en la década de los años 1980. Si bien la estrategia electoral no explica todo, sí puede explicar cómo pudo capitalizarse la debilidad del PRI y dar este último salto para que finalmente perdiera la presidencia de la República.

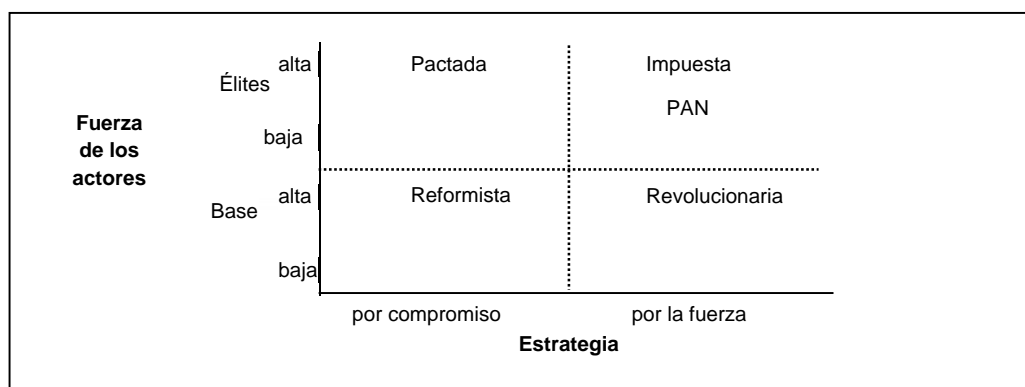
Igual que en la elección de 1988 con Manuel Clouthier como un candidato “atípico” al perfil panista tradicional, en la elección del 2000 también el candidato Vicente Fox, tenía una fuerza mayor individualmente, con respecto a la del partido como institución. Su estilo de liderazgo, de comunicación, de confrontación directa al PRI, alejado del prototipo de los candidatos panistas tradicionales, fue un factor determinante para que el PAN alcanzara la victoria. En esta contienda, la estructura orgánica y funcional del partido participó activamente, y sin ésta Vicente Fox no podría haber ganado la presidencia, los verdaderos estrategias y tomadores de decisiones de la campaña fueron un reducido número de personas, colaboradores de Vicente Fox en su periodo de gobierno estatal, más bien ajenos al panismo.

Este grupo tomó las decisiones de la campaña de forma muy lejana a los directivos y militantes del partido. Ello permitió de alguna forma desvincular al candidato de la “marca” PAN, realizar una campaña mucho menos tradicional, y presentar al candidato como una alternativa que respondía a las expectativas ciudadanas y no sólo a las de los panistas. Esta estrategia permitió, como lo muestran un gran número de encuestas de salida (Arcop, Gea y

asociados entre otras), que un porcentaje importante de votantes, a pesar de que no simpatizaban con el PAN, votaron por Vicente Fox. A ello se le llamó “el efecto Fox”.

La estrategia central del PAN fue la del voto útil. A través de un extenso número de grupos de enfoque se identificaron en lenguaje ciudadano que la gente estaba cansada del PRI por ser un partido corrupto, incapaz ya de manejar la economía y dar servicios para responder a las necesidades de la ciudadanía. Para esto, la estrategia fue ofrecer una alternativa que pudiera finalmente arrebatar al PRI la presidencia de la República. Dicho de otra forma, no invitaban a los ciudadanos a votar por el PAN sino a votar contra el PRI. “El cambio que tú necesitas”, lema de la campaña del partido, posicionó a Fox como el líder capaz de enarbolar este cambio. Lo que el partido logró fue convencer a una parte importante de la ciudadanía del voto útil. Si la gente quería un cambio debía agruparse en una opción que asegurara el fin del partido hegemónico y lo logró. Si bien no se concretó una alianza entre el PAN y el PRD para formar una candidatura común frente al PRI, Fox fue capaz de presentar al electorado una opción capaz de “sacar al PRI de Los Pinos”, que le atrajo un número suficiente de votos de simpatizantes de la izquierda y de independientes, que le permitieron ganar la elección (Greene, 2007). Por su parte, el PRD, presentó a Cuauhtémoc Cárdenas como candidato. Esta era la tercera vez que competía por la presidencia y su figura en ese momento ya no tenía el atractivo de 1988 cuando compitió por primera vez y representaba la ruptura con el PRI. Esto explica el debacle de su candidatura.

Esquema 12. Ubicación del PAN en la tipología de las transiciones



Tipo de régimen democrático

El PAN al llegar a la presidencia no diseña un nuevo arreglo institucional y ejerce el poder utilizando las instituciones que habían sido construidas y operadas por el viejo régimen, lo cual explica una parte importante de las dificultades para gobernar y los errores cometidos por Acción Nacional desde el inicio de sus dos administraciones. Al iniciar el sexenio el PAN infructuosamente pretendió realizar una reforma del Estado que traería una reforma de fondo a las instituciones y probablemente, llevado a su mejor escenario, una nueva constitución. No logró el consenso con los diferentes partidos políticos y ésta no pudo realizarse.

Los dilemas para un nuevo gobierno expuestos por Karl (1990) aportan elementos clave para entender el desempeño del PAN al llegar al gobierno. Explica cómo un partido que llega al poder a través de lo que él llama una transición impuesta (no pactada) como es el caso del PAN, requiere necesariamente un acuerdo entre los partidos políticos para operar bajo el nuevo escenario. Sin embargo, las opciones que los actores clave toman para asegurar la supervivencia de una frágil democracia, es decir los compromisos que hacen y los acuerdos que tienen que establecer, tienen un efecto irrevocable sobre la evolución del nuevo régimen determinando ganadores y perdedores en la nueva situación. Dado que la meta primordial de una transición es alcanzar el mayor acuerdo social y político posible acerca de las metas que deberán alcanzarse y las formas de llegar a ello (Karl, 1990), las transiciones exitosas han estado caracterizadas por acuerdos y compromisos una vez que se llega al poder. Pero si este énfasis y esta precaución para no romper el orden permanece en la etapa de consolidación de la democracia, entonces el nuevo partido en el poder será incapaz de demostrar que efectivamente es mejor que su antecesor en la solución de los problemas que enfrenta. Es decir el dilema está entre pactar para poder avanzar o tomar decisiones aun y cuando esto genere ciertas rupturas.

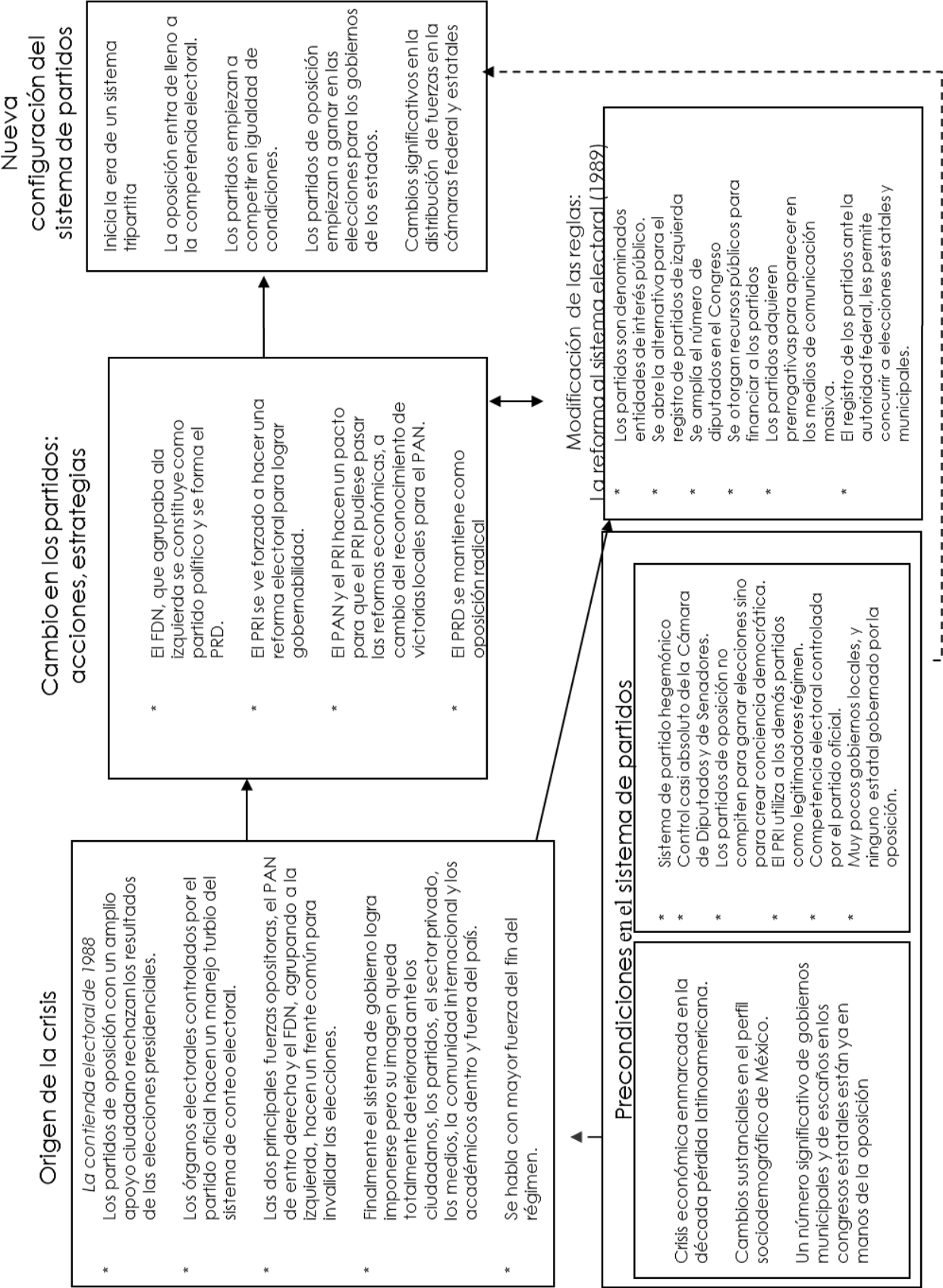
Lo anterior explica claramente lo que ha pasado con la llegada del nuevo partido al gobierno. A pesar de haber vencido al PRI en las urnas, el PAN llega a un aparato de gobierno con estructuras fuertemente arraigadas en donde las redes del PRI están

extendidas en todos los niveles. Además, no cuenta con mayoría en el Congreso que le permita hacer de inicio las reformas necesarias. El presidente Fox y su grupo de asesores decidieron establecer de facto una estrategia de no enfrentamiento con el PRI, pero de facto, no pactada. De esta forma el PAN hizo concesiones a cambio de nada. La experiencia y las redes de poder del partido, fueron más fuertes que el presidente y que el partido y se beneficiaron de esta forma de operar sin costo alguno para el PRI.

De acuerdo a Klesner (1993), la consolidación de una democracia requiere de habilidades de los líderes que son cualitativamente diferentes de las que se necesitan para lograr la transición. En esta segunda etapa como la que se está viviendo hoy, el partido una vez que logró vencer al PRI, es cuando los actores clave deben mostrar la habilidad para diferenciar las fuerzas políticas más que para tratar de hacer con todos, como en bloque, una gran coalición. Debe además ser capaz de definir y canalizar entre los diferentes objetivos de gobierno que compiten entre sí, y no usar la estrategia de dejar fuera de la agenda ciertos temas por ser problemáticos. Y entrar de lleno a las reformas estructurales importantes en lugar de postergarlas. En resumen, consolidar la democracia demanda que sus líderes aprendan a dividir tanto como a unir y a despertar esperanzas tanto como a generar decepciones. El PAN no ha sido capaz de lograrlo. La pregunta que queda ahora sin contestar ¿qué sigue para la democracia y para México?

El Esquema 13. Principales cambios en el sistema de partidos en México, aparece a continuación, muestra algunos de los principales cambios en el sistema de partidos, descritos a lo largo de este capítulo.

Esquema 13: Principales cambios en el sistema de partidos en México



CAPÍTULO III

EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL: ORIGEN, EVOLUCIÓN ELECTORAL Y TRANSFORMACIÓN DEL PARTIDO A TRAVÉS DE SETENTA AÑOS

3.1 FUNDACIÓN DEL PAN

¿Por qué el Partido Acción Nacional es un objeto de estudio relevante? Desde su fundación en 1939 Acción Nacional ha sido un actor institucional importante no sólo en la vida partidista de México, sino en la evolución de su sistema político y en la dinámica misma de la vida del país. Al día de hoy es el partido con registro más antiguo del país, razón por la que en todas las boletas electorales –federales, estatales o municipales, de los poderes Ejecutivo o Legislativo– aparece en primer lugar.

A pesar de su presencia durante largo tiempo, los estudios más serios sobre la oposición en México son recientes. El sistema político mexicano de buena parte del siglo XX se caracterizó por la hegemonía de un mismo partido político bajo tres denominaciones distintas en el transcurso del tiempo: Partido Nacional Revolucionario, PNR (1929), Partido de la Revolución Mexicana, PRM (1938), y Partido Revolucionario Institucional (1946). De esta manera, pensar en el nacimiento y en la supervivencia de un partido opositor sin financiamiento público y con escasas posibilidades de triunfos electorales consistentes, era casi impensable hasta hace algunos años. No parecía atractivo para los académicos estudiar un partido así. Sin duda, un estudio básico para entender las mutaciones del partido opositor a lo largo del tiempo es el de Soledad Loaeza, que antes que nadie, realizó el primer estudio serio sobre este partido, que entonces calificó como la “oposición leal” (Loaeza, 1999).

También era impensable que ese pequeño partido formado por un puñado de “idealistas” se fuera a mantener en pie de lucha durante más de setenta años hasta llegar a ocupar la presidencia de la República en los albores del siglo XXI. ¿Cómo se explica que un grupo de mexicanos se lanzara a una aventura de esta envergadura a sabiendas de sus nulas posibilidades de alcanzar el poder? ¿Cuáles fueron los acontecimientos en el país y los cambios en el partido que empiezan a convertir al PAN en un partido competitivo? ¿Cuáles han sido los principios fundacionales clave para su avance en el terreno político y electoral

y cuáles de ellos, por otro lado, reflejan “la genética” del partido que explica parte de sus fracasos? ¿Logró el PAN convertirse en un partido competitivo precisamente por la concreción de esas ideas originarias o precisamente por el abandono de los principios de doctrina que lo fundaron? Finalmente en el centro de estas preguntas, y acorde con su motivación original de alcanzar la democracia en el país: ¿logró el PAN consolidar en México la apertura democrática después de doce años de ocupar la presidencia de la República?

Estos cuestionamientos parecen relevantes en el camino para explicar por qué Acción Nacional fue incapaz de retener el poder tras alcanzar la presidencia de la República y si esto, a su vez, significa un fracaso en la consolidación de la apertura democrática en México. Es decir, la derrota electoral del PAN en las elecciones presidenciales de 2012 tiene respuestas, no solamente, y quizá no principalmente, en las coyunturas de la contienda electoral sino en el resultado de lo que sucedió en México, en su sistema político y en el partido a través de los años. Al mismo tiempo, esto implica comprender la esencia de las ideas fundacionales y los principios del partido, de sus estructuras organizativas y procesos institucionales, de sus estrategias y mecanismos de acción en el terreno electoral y la forma en la que cada uno de estos aspectos ha evolucionado en el PAN como organización partidaria y también como partido gobernante. Loaeza (1999) describe tres momentos: el nacimiento, de 1939 al decenio de 1940; la “travesía del desierto”, de los años 1950 hasta 1980; y el renacimiento, a partir de 1982 hasta los años 1990.

El ascenso y declive del partido que gobernó México durante los primeros años del siglo XXI no puede entenderse sin entender su historia. Tampoco puede entenderse sin identificar las razones profundas de lo que buscaban para el país quienes fundaron el partido en 1939 y de los cambios que lo transformaron de distintas formas a través de más de setenta años. La fundación del Partido Acción Nacional es la “coincidencia” en un momento de la historia de México de los acontecimientos de finales de la década de los años 1940 y el encuentro de vidas, de los dos principales fundadores e ideólogos del partido, con trayectorias personales y profesionales distintas, pero con una idea común de la necesidad de crear un partido político que frenara la hegemonía del partido gobernante y

creara un sistema político distinto al que imperaba en México. La dinámica del momento político y social del país, y el encuentro de estos dos personajes, vistos de manera integral, pueden dar cuenta de los fines últimos y aspiraciones profundas que dan sustento a las ideas fundacionales del partido y concretan su nacimiento.

3.1.1 El momento histórico de la gesta del Partido Acción Nacional

En el contexto histórico, Acción Nacional nace al final de la Revolución Mexicana cuando se vivía en el país una etapa de consolidación del régimen del nacionalismo postrevolucionario. Sobre el término de la Revolución, se han propuesto distintas fechas. La historiografía más tradicional reconoce el año de 1917, fecha de la promulgación de la Constitución vigente, o el de 1920, cuando llega al poder el general Álvaro Obregón y se establecen instituciones fundadoras del Estado mexicano. Otros consideran la fundación del Partido Nacional Revolucionario de Plutarco Elías Calles en 1929 como el final del ambiente de violencia que había traído la lucha entre los diferentes grupos y fuerzas políticas revolucionarios. Por último, hay quienes señalan que la Revolución perduró en su retórica y acciones hasta las elecciones presidenciales de 1940, es decir, comprenden las acciones emprendidas por el Estado mexicano durante el sexenio del general Lázaro Cárdenas (Aguilar y Meyer, 1989).

En 1929, el mismo año en que se funda el PNR, José Vasconcelos lanza su candidatura a la presidencia de la República. Para entonces, había sido rector de la Universidad Nacional (1920-1921), el primer secretario de Educación Pública del gobierno federal (1921-1924) y tenía el mérito de ser un intelectual de enorme prestigio. Su ruptura con el régimen se debía principalmente a las desviaciones que había criticado del mismo y esto le conducía a oponerse a éste. La figura de Vasconcelos tomó una dimensión mítica de caudillo y los grupos descontentos lo vieron como una alternativa real y con posibilidades de echar abajo al grupo sonorenses. Su campaña tuvo un arrastre sin precedente, fue un auténtico líder social, sin embargo al representar una amenaza al sistema incipiente formado bajo la órbita del PNR, su campaña sufrió violentas represiones por parte del partido-gobierno, en un país donde no imperaba todavía el estado de derecho, y finalmente el candidato del PNR resultó

vencedor. El partido oficialista logró mantener el control y preservar su fuerza y control en el país.

Manuel Gómez Morín quien más tarde fundaría el PAN y que había estrechado una profunda amistad con Vasconcelos, en el tiempo en que coincidieron en el extranjero, trató de disuadirlo entonces de que no había condiciones para que lograra ganar la presidencia de la República debido al control total que el partido oficial y el gobierno tenían sobre el sistema electoral y sobre el sistema político. Le propuso fundar un partido opositor que hiciera un cambio a largo plazo, que de manera institucional luchara por cambiar el régimen político imperante en el país. Sin embargo Vasconcelos no escuchó el consejo de Gómez Morín y se fue al exilio, que fue por demás productivo para las letras mexicanas, pero no tuvo resultados concretos para la práctica política. Se puede especular que de no haber sido así, el PNR hubiera enfrentado desde su fundación a un partido opositor, lo que hubiera inducido en el tiempo a un sistema político bipartidista. Posiblemente este partido hubiera logrado atraer a más intelectuales y figuras universitarias que lo hubieran fortalecido desde el inicio. Quizá lo más importante para el futuro de una organización opositora al partido oficial hubiera sido que el contexto propiciaba una organización civil y liberal, que hubiera evitado que el PAN desde su fundación fuese visto, durante muchos años, como un partido de derecha y confesional, dado el perfil de un gran número de sus primeros miembros y muchos de sus fundadores, vinculados a la iglesia católica.²¹

Tras el asesinato de Obregón y, para dirimir la violencia de los conflictos que amenazaban la estabilidad política, el presidente Calles forma en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR), un partido de cuadros para aglutinar a las distintas facciones revolucionarias. Sin embargo, el gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) fue definitivo para consolidar el partido hegemónico del sistema político. El PNR se convierte en 1938 en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), un partido de masas, donde tienen un papel

²¹ “Asimismo, el vasconcelismo hacía renacer la esperanza a través de su ideología; en esta coyuntura Manuel Gómez Morín escribió a Vasconcelos: ‘...yo siempre he creído que lo importante para México es lograr integrar un grupo, lo más selecto posible, en condiciones de perdurabilidad, de manera que su trabajo, sin precipitaciones, pueda ir teniendo cada día, por esfuerzo permanente, un valor y una importancia crecientes’. La invitación de Gómez Morín no hizo eco, de haberlo hecho, la llama del vasconcelismo no se habría extinguido de súbito”. *Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Historia*, Consultado en <http://www.pan.org.mx/el-cen/historia/>.

predominante los sectores productivos organizados (campesinos y obreros) y los militares. Con un discurso revolucionario y con la bandera del nacionalismo como concreción de los ideales de la Revolución Mexicana que harían realidad los ideales de este movimiento, Cárdenas definió al Estado como el máximo benefactor e integrador de la sociedad para dar fin a un periodo de caciquismos locales, instaura un gobierno con espíritu e inspiración socialista, apoyado por la corriente radical que encabezaba Vicente Lombardo Toledano, el entonces poderoso fundador y dirigente de la Central de Trabajadores de México (Hernández, 2008, pp. 219-221).

De esta manera, el legado de Calles (el partido oficial dominante) y el de Cárdenas (la centralización del poder en la presidencia) se convierten en los pilares del Estado mexicano postrevolucionario (Coathswort y Katz, 2008). En ese contexto, el Estado mexicano logra alinear a las principales fuerzas opositoras bajo el mando del gobierno, pero al mismo tiempo es la génesis del partido que gobernaría al país por más de setenta años y formaría un sistema político donde partido y gobierno no se distinguen. En ese sentido, el PAN surge de dos impulsos: uno de corto plazo que era la oposición a la ideología socializante del Estado mexicano bajo Cárdenas y que preconizaba el partido de masas mexicano por excelencia, el PRM, y otro de largo plazo, que era formar un contrapeso efectivo a la ineficiencia y a la corrupción rampantes del aparato de gobierno. A partir de su relación ambivalente con las instituciones de gobierno, el PNR-PRM-PRI tenía acceso excepcional a las arcas del Estado (Hernández, 2008).

Las críticas al aparato de gobierno en ciernes también tuvieron detractores entre otros intelectuales que lo habían apoyado en sus inicios. Un caso notable sin duda fue el del intelectual liberal Daniel Cosío Villegas, quien coincidió y divergió con las posiciones políticas de Gómez Morín a lo largo del tiempo, pero que también denunció las desviaciones de la Revolución Mexicana. Incluso Cosío en un ensayo valoró las posibilidades de que el PAN tomara el poder y reconocía el “mérito indudable [de] los hombres de Acción Nacional y Manuel Gómez Morín [...] fueron los primeros en sacudir la apatía política tan característica del mexicano; fueron los primeros en preocuparse como grupo de algunos problemas del país y en proponer a éstos soluciones distintas de las

fórmulas oficiales; en fin, han sacrificado una parte de su bienestar (parte grande o pequeña) en la oposición al gobierno”. Pero sus conclusiones no eran de ningún modo alentadoras para el partido. Según él: “Acción Nacional se desplomaría al hacerse gobierno [porque] no cuenta ahora ni con principios ni con hombres” (Arriola, 2008, pp. 38-39). Las dudas de Cosío pueden servir para pensar lo que sucedería si el PAN accedía al poder. ¿Serían sus ejes rectores formar ciudadanos e instaurar la democracia, la base de un programa de gobierno eficaz? Sin duda, no. Estas acciones cívicas pueden ser muy loables, pero no pueden ser el fin último de un partido político que aspira a gobernar.

La llegada al poder del presidente Manuel Ávila Camacho supuso esfuerzos del gobierno por “normalizar” la vida política del país a través de reformas concretas en los terrenos electoral y partidista para responder a las exigencias legítimas de participación de los grupos que el cardenismo había excluido deliberadamente, entre ellos la oposición conservadora. Ávila Camacho y Gómez Morín tuvieron una relación cordial mediante la cual Gómez Morín pudo compartir su visión en temas importantes para la vida del país como la participación en los esfuerzos bélicos, la inflación y la situación del campo. El presidente Ávila Camacho estaba comprometido con fundar una nueva organización partidista que se alejara de los postulados del corporativismo cardenista y que encontrara su legitimación en los de la democracia liberal. La intención presidencial era inducir el bipartidismo por medio de la representación en los órganos de vigilancia electoral, bajo la creencia de que la política mexicana se organizaba históricamente en torno a dos grandes corrientes: liberales-revolucionarios y conservadores. No obstante, esta propuesta encontró resistencias por parte de los sectores corporativos del partido oficial, que terminaron por echarla abajo (Loaeza, 2011).

El régimen antidemocrático que gobernó México hasta el año 2000, el partido emblemático del autoritarismo, nació del fracaso de un proyecto democratizador, más que del triunfo de un proyecto hegemónico (Loaeza, 2011). Eso se refleja en que, si bien el Partido Revolucionario Institucional de 1946 adoptó un lenguaje formalmente “democrático” –en buena medida por las exigencias formales a los países aliados de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial– y civilista –desde el ascenso al poder de Miguel Alemán,

los presidentes de la República dejaron de ser militares—, en la práctica instaló y operó un sistema presidencialista: “dotado de enormes facultades constitucionales y meta-constitucionales; partido hegemónico; subordinación de los poderes Legislativo y Judicial al Ejecutivo; federalismo formal, centralismo real; subordinación de organizaciones sociales, sindicales, empresariales al poder político; elecciones sin competencia; partidos de oposición testimoniales o germinales; leyes electorales restrictivas” (Woldenberg, 2007, p. 4). La consolidación del PNR-PRM-PRI, al extender su control por medio de corporaciones de masas, logró también “desorganizar a todos los partidos anteriores”. (Comité Ejecutivo Nacional, 2015).²²

3.1.2 La fundación del Partido Acción Nacional

A finales de los años 1930 el PRM se instaló como el partido hegemónico que dejó poco margen de maniobra a los partidos de oposición: implanta una estrategia corporativista de cooptación de intereses a través de la incorporación de los distintos grupos representativos de sectores de la población —sindicatos de trabajadores y centrales obreras, asociaciones campesinas, etc. — y, en la práctica, vive en una simbiosis con el gobierno. Esto, aunado a la posición de izquierda más radical del presidente Lázaro Cárdenas, aumenta el descontento en diferentes sectores de la población. (Comité Ejecutivo Nacional, 2015).²³

El ambiente de tensión y enfrentamiento ideológico en el contexto nacional e internacional es el momento propicio para el nacimiento del Partido Acción Nacional (PAN) que se convierte en un canal para dar cauce al descontento de estos grupos. El partido se funda en 1939 en la ciudad de México, casi como respuesta a la fundación del PRM de Cárdenas. Como se dijo anteriormente, si ése es el momento propicio para su nacimiento, el partido es

²² “Durante 1929, las facciones revolucionarias se aseguraron el poder a través de la formación del PNR (Partido Nacional Revolucionario) logrando desorganizar a todos los partidos anteriores. Ante los hechos políticos que acontecieron en el país entre 1933 y 1935, años de agitación social y de crisis económica; cuando el PNR logró dismantelar las clases políticas, organizar a obreros y campesinos en los sectores de su partido; surgieron grupos de oposición cuyo denominador fue el rechazo al régimen político emprendido por el estado; sumado a todo esto, los resultados de los ensayos cardenistas; Gómez Morín escribió: ‘...una pesada tolvana de apetitos desencadenados, de propaganda siniestra, de ideologías contradictorias, de mentira sistemáticas, impide la visión limpia de la vida nacional’. *Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Historia, Consultado en <http://www.pan.org.mx/el-cen/historia/>*).

²³ Fue en 1926, después de algunos años de arduo trabajo, que logró reunir a un grupo de jóvenes con quienes compartía ideales para después formar un nuevo partido político.

al mismo tiempo el fruto esperado de un largo trabajo de reflexión y acción de su fundador Manuel Gómez Morín que desde 1926, aprovechando su extensa red de contactos en todo el país, sumó a la causa a un grupo variado de jóvenes, intelectuales, empresarios, académicos, convocando su participación en la fundación de un nuevo partido. (Comité Ejecutivo Nacional, 2015).²⁴

Durante esos diez años, Gómez Morín, convencido de la necesidad de crear una nueva organización partidista que fuera capaz de oponerse a la hegemonía del grupo en el poder y a todo lo que éste representaba como barrera para el desarrollo económico y social del país, va sumando a otros en la causa. “Gómez Morín consideraba que, lo más urgente era crear conciencia ciudadana, para que los mexicanos se percataran de los problemas que tenía el país y despertara en ellos el deseo de participar en la solución”. (Comité Ejecutivo Nacional, 2015).

Gómez Morín, junto con Efraín González Luna, el otro fundador principal del PAN, prepararon los documentos fundacionales del partido, tanto los principios de doctrina como los estatutos. El discurso fundacional de Gómez Morín refleja, por una parte, el nacimiento del partido como respuesta al descontento social con el régimen político y específicamente con el partido hegemónico, cuestionando más que su capacidad misma, su legitimidad para representar a los ciudadanos. Al mismo tiempo sus palabras contienen ya desde entonces los que serían y siguen siendo, al menos en el discurso, los conceptos y las creencias eje de sus principios doctrinarios: La nación como elemento central, la ordenación jurídica y política de la nación, reconocimiento a la persona humana, y estructuras para garantizarle su vida y su desarrollo (Comité Ejecutivo Nacional, 2015)²⁵. En la confrontación ideológica

²⁴ “Asimismo, los jóvenes que se unieron a la causa pensaron en la necesidad imperiosa de una acción conjunta, para encontrar de nuevo el hilo conductor de la verdad y para dar valor a la acción. Uno de sus primeros objetivos fue formular para México una doctrina congruente y concreta, postulada como norma y guía para alcanzar sus metas. ‘...una acción permanente que, basada en una actitud espiritual dinámica, hiciera valer en la vida pública la convivencia del hombre integral; una postulación de la Moral y del Derecho, como fuente y cauce de la acción política, y ésta, no mero cambio de personas, sino reforma de estructuras políticas y sociales, para gestionar el bien común’. *Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Historia, Consultado en <http://www.pan.org.mx/el-cen/historia/>*).

²⁵ “Motivado por los acontecimientos políticos de los años treintas y, aunado al establecimiento del Partido Nacional Revolucionario (ahora PRI) como único partido en el país, Manuel Gómez Morín, junto con un grupo de coetáneos, funda en enero de 1939 el Partido Acción Nacional: ‘Quien desea establecer una doctrina básica, implícitamente opta por el abandono de las actitudes bizantinas de las discusiones críticas para adoptar una postura resuelta, una actividad definida, una acción constante de defensa y de realización de esa doctrina. Al postular la primacía de la nación, el partido pretende

con el PRM, que exaltaba el indigenismo radical, el PAN sostuvo una afinidad por el hispanismo, que reconocía en la tradición católica las bases de la nación. La línea de continuidad más importante con respecto al momento fundador fue el ideal de la hispanidad, de los pueblos hispánicos en América y en Europa, si bien se detectan cambios de la admiración al modelo de organización español a la insistencia en la unidad cultural y en la reanudación de relaciones oficiales entre los gobiernos mexicano y español.

3.1.3 Gómez Morín y González Luna: dos visiones en un proyecto común

El PNR, especialmente con la llegada del general Cárdenas a la presidencia, tenía un carácter “socializante” para los fundadores del PAN y para grupos amplios de la población en un contexto internacional donde el socialismo y el comunismo eran vistos como amenazas palpables. Además de ser una amenaza en términos ideológicos, los fundadores de Acción Nacional expresaron su necesidad de formar un nuevo partido por una racionalidad práctica: la ineficiencia y corrupción de un gobierno, que operaba, en muchos sentidos, vinculado al partido y que usa todo el aparato de gobierno para cooptar intereses y alinear a grupos disidentes. Hay dos ejes que fundamentan las ideas fundacionales del partido, cada uno puede decirse que se identifica con el perfil de sus dos fundadores. El eje laico-racional de Gómez Morín “técnica”, (Krauze, 1999, p. 316) y el moral-religioso de González Luna “apostolado”.

Manuel Gómez Morín

Abogado de formación, Manuel Gómez Morín tenía una visión laica del Estado y sus organizaciones. Su primera etapa profesional la realizó muy cerca del gobierno federal. Al terminar sus estudios profesionales piensa que puede tomar el camino del sector privado o aventurarse en la acción política. Sin embargo, la primera etapa de su carrera “estaría consagrada al servicio del nuevo Estado que surgía en México” (Arriola, 1975, p. 236). A

que se afirmen los valores esenciales de tradición, de economía y de cultura. Busca también inspirar la ordenación jurídica y política de la nación en el reconocimiento de la persona humana concreta, cabal, y de las estructuras sociales que garanticen verdaderamente su vida y desarrollo”. *Comité Ejecutivo Nacional del PAN, Historia, Consultado en <http://www.pan.org.mx/el-cen/historia/>*.

pesar de ser un hombre interesado en los asuntos públicos, debido a que su padre era español no pudo aspirar a la presidencia de la República.²⁶ Quizá aquí se encuentre la razón de su itinerario accidentado en la política mexicana (Arriola, 2008).

En 1924 Gómez Morín recibió una invitación de Alberto Pani, entonces secretario de Hacienda y Crédito Público del gobierno de Obregón, para colaborar con él. A pesar de su juventud, Gómez Morín tuvo desde el inicio una enorme influencia en el gobierno y participó activamente como asesor financiero. Gómez Morín inició su carrera meteórica como secretario particular de Pani, luego lo nombran Oficial Mayor de esta secretaría y, después, subsecretario. Se fue al extranjero como agente financiero de este gobierno y regresa, invitado por Vasconcelos, a la Escuela Nacional de Derecho en donde funda y es el primer director de la nueva facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Arriola, 1975).

Su formación profesional, inteligencia y sobre todo su visión acerca de lo que necesitaba el país lo llevan a realizar trascendentes tareas en el establecimiento y fortalecimiento del sistema financiero en México: “Al llegar Calles al poder, Gómez Morín vuelve a la Secretaría de Hacienda como asesor. Entre 1925 y 1927 desarrolla una gran actividad: diseña el impuesto sobre la renta, organiza la primera convención nacional fiscal, elabora la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, organiza el Banco de México y es nombrado presidente del Consejo de Administración. Asimismo organiza el Banco Nacional de Crédito Agrícola y elabora un proyecto para la creación del Seguro Social; en 1927 asiste a la Liga de las Naciones como delegado de México, y durante estos años es consejero legal de la Embajada de la Unión Soviética en México”. (Arriola, 1975, p. 236; Sáenz, 1991). Sin embargo, a pesar de su cercanía con el gobierno de Calles, y las importantes contribuciones que realizó, y por tanto el reconocimiento que rápidamente alcanzó en el gobierno y en el sector financiero, Gómez Morín nunca quiso ocupar un puesto en las dos instituciones que él mismo había formado: el Banco Agrícola y el Banco Ejidal (Sáenz, 1991).

²⁶ Resulta significativo percatarse que Vicente Fox, primer presidente panista de México, también tuvo este dilema, al ser hijo de una nacional española. Sin embargo, se resolvió favorablemente seis años antes de su elección, gracias a la reforma a la fracción I del artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 1º de julio de 1994 por el entonces presidente Carlos Salinas de Gortari.

En sus primeros años de colaboración con el gobierno, Gómez Morín estaba convencido de que, por medio de su labor técnica, sin tener que entrar a la acción política, podía realizar cambios y mejoras en el gobierno y en el país. Fue en esos años un convencido del proyecto modernizador de las instituciones económicas que abanderó el presidente Plutarco Elías Calles. Sin embargo, al transcurrir el tiempo, estas instituciones, que él mismo había diseñado, empiezan a distorsionar sus objetivos. Lo que Gómez Morín había vislumbrado como instituciones que permitieran, en el caso del Banco de México, la independencia del ejecutivo de las decisiones del Banco Central, y en el caso de las instituciones para créditos agrícolas, del apoyo a los campesinos y del financiamiento de su actividad económica, acabaron por convertirse en instrumentos políticos del sistema (Sáenz, 1991).²⁷

Otras causas que apartaron a Gómez Morín del centro de poder fueron su aversión al partido oficial que simulaba la democracia, el marginamiento en el que habían puesto a su maestro y amigo José Vasconcelos, y el anticlericalismo activo del gobierno callista, “que debe haber dolido mucho a un hijo de familia católica educado en escuelas religiosas” (Sáenz, 1991). A este respecto, Alberto J. Pani, escribiría en su autobiografía: “Era el general Calles un hombre de grandes energías y muy buen sentido [...] Tenía el presidente Calles una fuerte personalidad, de las de mayor fuerza del Nuevo Régimen, pero también de las más discutidas y censuradas [...]. Se dice, en efecto, que como presidente fue sanguinario, violento, adusto, falso, disipado e intolerante en su propio jacobinismo, acusado no en accesos más o menos frecuentes, sino en un estado permanente de aguda clerofobia”. (Sáenz, 1991).

Ante estas desilusiones, en noviembre de 1928, Gómez Morín renuncia a la presidencia del consejo de administración del Banco de México para manifestar su desacuerdo con el nivel

²⁷ Por lo que toca al Banco de México cabe recordar que Gómez Morín lo concibió como un banco de segundo piso, o banco de banqueros, y no como institución para otorgar créditos directamente. La realidad mexicana, sin embargo, fue otra. El Banco de México en su fase inicial continuó teniendo cuentas de cheques personales y otorgaba créditos directos a personas influyentes en la política y para la constitución de empresas particulares. Esta situación permitió que el Banco de México operara ocasionalmente no sólo como banco central sino también como banco privado. Incluso hacía operaciones de complacencia. Por lo que toca a los bancos Ejidal y de Crédito Agrícola, es probable que sus operaciones también hayan causado traumas a su creador. Ambos organismos frecuentemente fueron usados con fines políticos. El Banco de Crédito Agrícola otorgó muchos créditos de complacencia que permitieron a ciertos favoritos del régimen callista hacerse de grandes propiedades agrícolas, y gozar del crédito ilimitado, en tanto que verdaderos agricultores con frecuencia no tenían financiamiento. En el de Crédito Ejidal la divergencia entre ideales y realidad operativa fue también muy clara. Unos créditos eran otorgados para obtener votos a favor del gobierno; otros concedidos a ejidatarios y ejidos inexistentes, en realidad iban a parar a los bolsillos de políticos, caciques y funcionarios corruptos. (Sáenz, 1991).

que habían alcanzado los préstamos hechos a la compañía Agrícola del Mante, propiedad del general Calles, y "aunque su consejo fue requerido muchas veces en Hacienda y él no se negaría a darlo, su trabajo de constructor y técnico sería puesto al servicio de los grupos más importantes de la iniciativa privada mexicana" (Saénz, 1991, p. 238; Krauze, p. 539). Todavía en 1933 tiene un breve regreso a las instituciones públicas como rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, pero ya ahí tiene un enfrentamiento con el entonces presidente Lázaro Cárdenas, y deja el puesto en 1934 (Saénz, 1991). A su salida del banco central, Gómez Morín se desempeñó profesionalmente como asesor en importantes grupos empresariales del país, y ayudó al sector privado a establecer empresas, que por entonces iban naciendo y extendiéndose en el país.

Gómez Morín, consciente de su capacidad para entender y manejar los procesos del sector público, como dice Arriola en Ensayos sobre el PAN, de saber la técnica de su funcionamiento, y contrario a lo que había pensado en sus primeros años de colaboración con el gobierno, se da cuenta que los conocimientos técnicos para lograr el diseño y operación de las instituciones no eran suficientes y que se requería el poder político para llevarlos a cabo (Saénz, 1991).

Como quiera que sea, de lo que no hay duda es que la obra de Gómez Morín de esos años fue admirable e insuperable, como lo reconoce Josué Sáenz en su valioso estudio. La obra de Manuel Gómez Morín en 1925, única por su magnitud y profundidad, es la mejor demostración de la enorme fuerza autónoma de las ideas y de lo que puede lograr un "técnico puro" al influir sobre un gobierno sin formar parte operativa de él. Gómez Morín quizás podría haber sido secretario de Hacienda, de Agricultura o director de alguno de los bancos oficiales. Sin embargo, prefirió seguir fuera. La explicación de esta poca usual abstinencia política tal vez se encuentre en que Gómez Morín pudo observar, de cerca y con cierta repugnancia, la enorme brecha que hay en el México real entre los ideales y la praxis política. Tuvo oportunidad de ver cómo muchos de los recursos crediticios eran usados no por productores sino por políticos; observó cómo los integrantes de la "gran familia revolucionaria", los caudillos militares y los caciques eran sujetos privilegiados para el otorgamiento de crédito.

Gómez Morín, el apóstol, el técnico, el idealista era firme creyente en la neutralidad técnica ante los hechos políticos. Pensó que por su propia lógica la obra del técnico triunfaría sobre la política. Sin embargo, no fue así y por eso pasó a la oposición. Pero hay que advertir que el “oposicionismo” de Gómez Morín no fue resultado de una carrera política frustrada o bien de pertenecer a un grupo derrotado y desplazado del poder, como sí ocurrió con Vasconcelos. Lo motivó su rechazo al proyecto del grupo triunfador que era autoritario, militarista y populista, en una palabra, que era “antidemocrático” (Garcíadiego, 2006).

Efraín González Luna

González Luna, por su parte, representa la propuesta ideológica del partido. Para él participar en la política es más bien un imperativo moral. Sus diferentes biógrafos, que son pocos pues su figura no ha sido suficientemente estudiada, señalan que su decisión de entrar a la actividad política responde a su profunda formación católica. Piensa que esta actividad es un compromiso moral para lograr que el país tuviese un régimen cuyo fin último fuera el bien común. En sus discursos y en los mismos principios de doctrina del partido, que redacta junto con Gómez Morín, dan cuenta de su referencia a imperativos morales como el bien común.

Sin embargo la formación profundamente religiosa de González Luna, que nace y crece en el seno de una familia muy devota y en colegios católicos, no se traduce, como algunos de sus críticos lo señalan, en una intencionalidad de hacer un partido confesional. Esta formación religiosa, que está más bien enraizada en el ala más liberal de la iglesia católica, específicamente en su formación con los jesuitas que desde entonces representaban el ala más avanzada, más bien sustentan sus ideales para luchar por los derechos humanos, la dignidad de la persona y las libertades individuales. Por otra parte, González Luna ciertamente vio su participación política como un compromiso a sus creencias religiosas de trabajar por el bien común de la sociedad, pero no como una vía para extender sus creencias dentro del partido ni a través de él (Lujambio, 2008).

Antes de fundar el partido, González Luna, se había distinguido ya por la defensa de los derechos de los campesinos, y por su espíritu de altruismo y de servicio a la comunidad. Tuvo además, una brillante carrera como abogado, como académico y como intelectual. Cuando conoció a Gómez Morín “era todo un personaje en Jalisco: destacado intelectual y mecenas abogado de gran prestigio, ligado a las mejores causas entre ellas las de los obreros”. (Mont, 2008, p. 775).

Dos visiones complementarias

Al comprender ambos perfiles, se puede decir que en la fundación del partido se fusionan la corriente laica, representada por Gómez Morín, y la religiosa por González Luna (Arriola, 1975). Sin embargo, como lo narra el hijo de González Luna, Manuel González Morfín, quien más tarde llegó a ser también un prominente miembro del partido y a ocupar su presidencia, González Luna es “cristiano no en el sentido de confesionalismo impositivo, sino de respeto a la libertad de profesar convicciones fundamentales, sean de creencia o no de creencia y es como parte de la misma profesión cristiana”. (Mont, 2008, p. 776).

Una de las novedades en la fundación de este partido, que lo distingue de los otros que en ese momento estaban en el escenario político, muchos de ellos subsidiados por el gobierno en una estrategia para que hubiera múltiples partidos que “acreditaran” una fachada de régimen democrático, fue el singular encuentro entre dos intelectuales, personas con gran capacidad, con una ética personal rigurosa, pero con una visión diferente, no contradictoria ni incompatible, de lo que debían ser el Estado y el gobierno. Gómez Morín insistía en la doctrina como elemento cohesionador del partido: “no ha habido ni un solo abandono, ni la menor desviación de los principios que juntos definimos como nuestros [y que] coinciden con todos los mejores valores del alma nacional, con los que dan ser y figura y realidad sustancial a México”. (Morín, 1973, pp. 131-134).

Gómez Morín con una visión racional, y ciertamente liberal, defendió la propiedad privada y la economía de mercado, convencido de la necesidad de contar en México con instituciones fuertes para el adecuado ejercicio de gobierno, como por ejemplo de

instituciones financieras robustas que no operaran a merced de los intereses de los gobiernos. Su posición no tiene un matiz religioso. En cambio, para González Luna reconocido por su inteligencia y formación humanista y cultural, la religión es una de sus fuertes inspiraciones. Considera, como se dijo antes, que la participación política es una responsabilidad moral, pero además defiende la idea del cambio interior como clave para el cambio de la sociedad. Afirmaba que “la transformación política de la Nación, no debe buscarse en la realización de programas exteriores al hombre sino que debe consistir en un esfuerzo intenso, constante, radical, dirigido a ser nosotros mismos plenamente hombres. Nada más”. (Arriola, 1975, p. 246).

3.2 LA EVOLUCIÓN DEL PAN A TRAVÉS DEL TIEMPO

Manuel Gómez Morín fue el primer presidente del PAN: se desempeñó en el cargo desde su fundación en 1939 hasta 1949. Las circunstancias en las que terminó el sexenio de Cárdenas permitían pensar que la oposición organizada tendría posibilidades tangibles de obtener triunfos en la competencia electoral. En esas condiciones, la fundación de Acción Nacional tenía sentido en la lógica de conquistar el poder. Sin embargo, el PAN tuvo desde el principio el “dilema de la participación”, es decir, entre la participación regular en las elecciones o la abstención en los comicios y la formación de un programa cívico. Este debate estuvo presente en las discusiones internas entre los liderazgos respectivos de Gómez Morín y de González Luna, complementarios, pero también opuestos en varios aspectos en sus concepciones sobre las relaciones entre ética y política. Max Weber en “La política como vocación” estableció que hay dos tipos de éticas: la de la “convicción” y la de la “responsabilidad”. El pensador alemán preconizó en una frase uno de los dilemas históricos de los panistas: “quien busque la salvación de su alma y la redención de las ajenas, no debe seguir los caminos de la política, cuyas metas son distintas y sus éxitos sólo pueden ser alcanzados por medio de la fuerza” (Arriola, 2008, p. 165). Las discusiones entre participar o abstenerse serían recurrentes al menos hasta el decenio de 1980 y se dirigían principalmente a señalar los problemas de un partido oficial acompañado de una legislación electoral que no garantizaba la limpieza de los comicios, ni el conteo de los votos. (Loaeza, 1999, pp. 171-175).

En las elecciones presidenciales de 1940, Acción Nacional no postuló candidato a la presidencia de la República. Desde entonces y hasta las elecciones federales de 1988, el PAN sostuvo que su propósito central no sería ganar las elecciones –no era realista pensar en ello, dadas las condiciones señaladas anteriormente– sino que su mira se dirigía a fines más elevados, “salvar a México” para decirlo en breve. Entonces, ante la decisión de no postular un candidato propio, buena parte de los integrantes del partido se adhirieron a la candidatura del general Juan Andreu Almazán, quien representaba una de las rupturas más importantes del cardenismo, de quien se conocían sus relaciones con los industriales y empresarios del norte del país y sus preferencias por la neutralidad en el conflicto bélico de la Segunda Guerra Mundial. Los resultados electorales de ese año –a Almazán se le reconocieron sólo 5% de los sufragios– confirmaron a la dirigencia del PAN que el camino para acceder al poder era una meta de largo aliento, que tendría que pasar antes por la educación cívica.

No obstante, tras esta elección, el PAN “enfrentó el riesgo que corre todo partido de notables [...] desaparecer o cuando mucho quedar en estado vegetativo” (Loaeza, 1999, p. 182). No ocurrió así, pero el proyecto original tuvo que redefinirse por las condiciones internacionales imperantes. La caída de los regímenes totalitarios en Europa –con la excepción notable de España– obligó a Acción Nacional a adoptar fervientemente la democracia liberal, la única que permitía sobrevivir a las minorías políticas.

Desde ese momento, sus principales banderas fueron la exigencia de comicios limpios, una actuación imparcial por parte de las autoridades y el respeto al voto. El acatamiento a las reglas del juego político fue una estrategia que ayudó a los panistas a dar la imagen de una derecha propositiva que sabía participar dentro de los cauces institucionales, esa situación poco a poco le ayudaría a conquistar algunos espacios políticos, primeramente a nivel local y luego en el Congreso de la Unión. Sobre la marcha, Acción Nacional se convirtió en un importante gestor social, que usó su posición dentro de la Cámara de Diputados para impulsar varias propuestas de ley y proyectos de reformas constitucionales relacionadas con distintos temas. (Hernández, 2008).

Durante sus primeros años de vida, el PAN fue un partido de oposición con su mayor fuerza concentrada en la capital del país, pues no gobernó ningún estado, en los congresos tenía una presencia mínima y tuvo su primera candidatura a la presidencia de la República hasta 1952 con uno de los fundadores del partido como candidato, Efraín González Luna, obteniendo 7.9% del total de los votos. En 1946, el PAN consiguió tener cuatro diputados y en 1949 otros cuatro. Durante la primera década del PAN con Gómez Morín como su presidente, no hubo problemas internos, porque sus integrantes cumplieron en la medida de lo posible sus normas y reglamentos internos.

El reviraje de algunas políticas cardenistas radicales –la educación socialista, entre ellas– durante los gobiernos de Manuel Ávila Camacho (1940-1946) y Miguel Alemán Valdés (1946-1952) provocó que Acción Nacional perdiera el electorado potencial al que aspiraba en su fundación (Loaeza, 1999, p. 198). La fundación del sector popular del PRI (con la Confederación Nacional de Organizaciones Populares) y la integración de los universitarios –de los portadores de la “técnica” gomezmoriniana– a las tareas de gobierno minaron toda esperanza de formar un partido que atrajera a las minorías excelentes. El “milagro mexicano”, que unió el crecimiento económico y la estabilidad política entre 1940 y 1970 favoreció que el partido del Estado se mantuviera en el poder (Aguilar y Meyer, 1989, p. 193). Las elecciones intermedias de 1943 fueron decepcionantes para Acción Nacional, según las cifras oficiales no lograron ni siquiera 1% de la votación. En esos años, el PAN adoptó la causa del municipio libre a su programa de manera decisiva, al constatar que ahí podría residir la posibilidad de acceder al poder.

La adscripción religiosa fue importante para buena parte de los simpatizantes y militantes de Acción Nacional. Por ejemplo, Manuel Rodríguez señala que “uno de los semilleros del PAN fue la Asociación Católica de la Juventud Mexicana, ACJM” (Reynoso, 2012). La primera oficialidad –“mandos intermedios” o “cuadros” que tuvo el PAN, por su calidad y cantidad, la formaron los “unésicos”, los miembros de la Unión Nacional de Estudiantes Católicos, UNEC (Castillo, 2014). El catolicismo también ofrecía un lenguaje en política:

los panistas hablaban de “salvar a México”, de sus gobernantes que no representaban a la sociedad (Reynoso, 2007, p. 96).

El PAN debió reconocer también la competencia que le suponía el peso del sinarquismo, organizado bajo la Unión Nacional Sinarquista de Salvador Abascal. Esta fuerza política había concentrado sus bastiones en la región centrooccidental del país –Guanajuato, Jalisco y Zacatecas–, donde había tenido más influencia el movimiento cristero en los años 1920 y 1930, pero que no tenía expresión como partido político. La relación con el sinarquismo fue ambigua y supuso dificultades. Fue sin embargo, con el paso del tiempo, que Acción Nacional conquistó a los simpatizantes del sinarquismo cuando este movimiento organizado no se tradujo en una fuerza partidista significativa. Sin embargo, desde el principio, tanto Gómez Morín como González Luna insistían que se evitara apelar a los sentimientos religiosos para conseguir votos. (Arriola, 2008).

En las elecciones de 1946, Acción Nacional tampoco presentó candidato a la presidencia de la República. Se había propuesto originalmente postular a Luis Cabrera, antiguo revolucionario maderista, pero aquel declinó a causa de su edad. Como mostraron la experiencia de candidaturas opositoras en esos años –notablemente la de Ezequiel Padilla en ese mismo año y la de Miguel Henríquez Guzmán en 1952–, desvincularse de una figura protagónica en campaña por la presidencia de la República ayudó al partido a consolidarse institucionalmente. En ese mismo año, el PAN obtuvo su primer gobierno municipal en Quiroga, Michoacán (Loeza, 1999).

Para finales del decenio de 1940, el PAN se mantenía como un partido pequeño, de carácter nacional. Si bien, su vida partidista y su acción política se da principalmente en la capital del país y en algunos estados como Chihuahua, estado del que era originario Gómez Morín, su incursión en las elecciones fue casi nula: en el periodo de 1946 a 1955 acumuló 19 diputados (Reynoso, 2007, p. 11). La representación de los partidos políticos minoritarios en el sistema de partidos mexicanos no era menor. En el periodo de gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) el partido oficial, el PRI, empezó a dar mucho mayor atención a la

agenda del sector privado lo cual hizo que empezaron a sentirse en vez de víctimas, beneficiarios de los subsidios y tarifas preferenciales del gobierno (Shirk, 2005, p. 70).

Desde 1929, en la Cámara de Diputados, salvo contadas excepciones, la oposición no asomó por ninguna parte en este período institucional. “Fue hasta 1946, año en el que el opositor PAN pudo acreditar un grupo de cuatro diputados. En 1949 Acción Nacional obtuvo cuatro diputaciones, en 1952 cinco, en 1955 seis y en 1958 seis. Sólo que en este año, al hacer explícitas las reiteradas violaciones electorales y la resistencia de la oposición panista para tolerarlas, el consejo ejecutivo nacional del partido decidió el retiro de los seis diputados reconocidos con procedimientos arbitrarios, que dejaron fuera de reconocimiento a muchas más” (Vicencio, 2014).

Los años 1950: consolidación del partido como opción electoral

En el decenio de 1950, el PAN tuvo como presidentes a Juan Gutiérrez Lascuráin de 1949 a 1956 y a Alfonso Ituarte Servín de 1956 a 1959. Durante esos años en la Cámara de Diputados estuvieron cinco diputados del partido en la XLII legislatura y seis en las XLIII y XLIV legislaturas. En esos años, comenzaron a desarrollar una serie de movimientos dentro del partido que provocaron ciertos conflictos y salidas de algunos de sus miembros. “El PAN a partir de 1949 se empezó a mover ideológicamente a la izquierda. Este movimiento parecería contraintuitivo, pero en realidad corresponde al giro de la Iglesia en Latinoamérica” (Shrik, 2005, p. 71). Los panistas más apegados a la iglesia apoyaron este movimiento, pero no fue así por parte de los empresarios, quienes no veían con buenos ojos estos cambios. Algunos obispos destacados empezaron a promover una agenda de la iglesia mucho más social, con un giro efectivamente más de izquierda, muchos de ellos conocidos como los teóricos de la teología de la liberación quienes a través de los grupos de las comunidades eclesiales de base, tenían una ideología francamente de izquierda. Los panistas con fundamento en esta corriente de la iglesia empezaron a ser duros críticos del capitalismo desenfrenado y las consecuencias de ello, especialmente para los grupos más desfavorecidos. Como era de esperarse, los empresarios que en la lógica anterior del PAN de manera natural se hubiesen unido a éste, se alejaron del partido pues no era atractivo

para quienes tenían un perfil más empresarial. La cercanía del partido sinarquista con el PAN también en esos años fue un elemento más que empujó la salida de empresarios, o que al menos hizo a este partido una opción a la que no les era atractivo ni ingresar, ni apoyar (Shrik, 2005, p. 71). Por lo tanto, no puede hablarse de una corriente laica, sustentada por hombres de negocios, pero tampoco del apoyo explícito de la iglesia católica, que se mantuvo alejada del quehacer político. (Arriola, 2008, pp. 40-44).

Había mucho optimismo en el PAN: sería la primera vez que presentaría un candidato y lo haría en condiciones de democracia interna. El candidato electo resultó ser Efraín González Luna. Había sido paradójico, toda vez que González Luna era de los que consideraba con más insistencia que había que abstenerse de presentar candidato al Ejecutivo federal (Mont, 2008, p. 770). González Luna realizó una campaña que promovía la parte más doctrinaria del PAN. Su mismo triunfo en las elecciones internas dio cuenta del dominio que el grupo de los doctrinarios tenía en ese momento en el partido, en contra de sus adversarios, de perfil más pragmático y cercano a grupos empresariales: Roberto Cossío y Cossío y Antonio Rodríguez (Shrik, 2005, p. 71). Por el perfil decididamente católico del candidato panista, el movimiento sinarquista se sumó a su campaña a la presidencia de la República en 1952. En esas condiciones, el primer candidato panista hizo una campaña que se caracterizó por su institucionalidad, donde, según los resultados oficiales, obtuvo 7.9% de los sufragios. (Arriola, 2008).

Con la llegada de Ituarte Servín en 1956, empezó a darse un cambio en la presidencia del partido, que resultó en la pérdida de fuerza para el ala más identificada con la iglesia (Shrik, 2005, p. 71). Ituarte, aunque era católico, tenía un perfil pragmático: en él pesaban más sus condiciones de financiero y de empresario. Él fue quien acercó al partido a Luis H. Álvarez, quien es hoy en día la figura de mayor autoridad moral en el partido (Shirk, 2005. p. 73). Álvarez resultó el primer “bárbaro del norte”, pues era contrario al perfil de los grupos muy conservadores y católicos del centro de México. Históricamente ha sido el norte de la República la fuente de inquietudes políticas: lo cual se muestra por el auge del movimiento federalista durante el siglo XIX y la revolución maderista. En mucho se debe a la cercanía de Estados Unidos, que garantiza el influjo de ideas más progresistas y en donde la

población se caracteriza por ser más emprendedora. Contó también la participación de su esposa Blanca Magrassi, quien sostuvo muchos de sus empeños políticos. En el plano político, los estados del norte habían vivido de cerca fraudes del partido oficial. Fue Luis H. Álvarez, quien “asumió una postura más agresiva hacia el PRI y convocó a llevar a cabo medidas más agresivas para el reconocimiento de las victorias estatales y locales del PAN. Álvarez sería candidato por el PAN, a la gubernatura de Chihuahua en 1952 y luego a la presidencia de la República en 1957 (Shirk, 2005, p. 72). En resumidas cuentas, la participación de Luis H. Álvarez significó una actitud más agresiva del partido frente al PRI, con acciones más radicales que las que habían llevado a cabo hasta entonces en el PAN. (Arriola, 2008, p. 49).

Durante las elecciones federales de 1958, se cometieron muchas irregularidades y fraudes por parte del partido oficial. A pesar de que el PAN dobló el número de votos recibidos en las anteriores elecciones para presidente, el porcentaje que “oficialmente” se le reconoció como porcentaje del total de votos, fue casi igual al de las pasadas elecciones. Como protesta a este fraude, la dirigencia del PAN decidió no aceptar las seis diputaciones ganadas en esas mismas elecciones. No obstante, sólo dos de los diputados del PAN electos acataron esta decisión del CEN. Los otros cuatro aceptaron el puesto y se les expulsó del partido. El argumento que tenía Acción Nacional para que no aceptaran era que estas posiciones habían sido ganadas en elecciones fraudulentas y que aceptarlas era hacerse cómplices del régimen. (Shirk, 2005; Vicencio, 2014).

Un año más tarde, ocurre el relevo de la dirigencia del partido. Si bien con la mancuerna de Ituarte Servín y Álvarez los grupos socialcristianos habían perdido fuerza en el partido, éstos vuelven a posicionarse en las elecciones para presidente del partido de 1959. Ahí se eligió a José González Torres, quien tenía influencia de la iglesia católica y admiraba el movimiento político internacional de la democracia cristiana —que tenía resultados electorales importantes en varios países occidentales como Alemania, Italia, Chile y Venezuela—. Este acercamiento a la doctrina social del catolicismo aportaba un perfil distintivo, que permitía el acomodo de los católicos más tradicionales y doctrinarios en el partido.

Los años 1960: entre la oposición leal y la oposición combativa

En 1961, el PAN tuvo cinco diputados federales en el Congreso. Según el ex presidente del partido en el periodo, Abel Vicencio Tovar: “En todo este período, y a partir de la presencia en la Cámara de Diputados de relevantes miembros fundadores del PAN, el papel de la diputación panista fue básicamente el de dar testimonio histórico de la oposición organizada frente al sistema hegemónico, en el centro mismo del Poder Legislativo”. Al hacerlo, participando activamente en todos los espacios que el férreo control político les permitió, demostraron amplia capacidad legislativa”. (Vicencio, 2014, p. 70).

Durante esos años, ocurrió una transformación interna en el partido. Los elementos católicos del partido empezaron a tener más peso para definir el rumbo de éste (Shirk, 2005, p. 69). Un grupo de jóvenes miembros del partido deseaban formar parte de la Democracia Cristiana Internacional que hacía frente al comunismo de la época. El objetivo era que el partido, sin cambiar de nombre –la ley de partidos políticos vigente tampoco permitía una denominación confesional para un partido político– adoptara la democracia cristiana sin ambages y siguiera el modelo de la COPEI venezolana. Según Manuel Rodríguez Lapuente, el motivo principal para adherirse a la UDC era que “la democracia cristiana tenía mayor contenido social. Tenía mayores inquietudes sociales. Significaba una posición socialmente más avanzada que la que tenía el PAN. Otra razón: era un movimiento internacional y [...] servía para presionar al gobierno a fin de que perfeccionara los sistemas electorales” (Reynoso, 2012, p. 14). Finalmente la propuesta no fue aceptada y los jóvenes panistas abandonaron el partido, pues presidentes de ese periodo como Alfonso Ituarte Servín o Adolfo Christlieb tenían el perfil de los empresarios que preferían separar política y religión. Reynoso señala que además de considerar inviable su propuesta doctrinaria, la dirigencia panista temía la falta de control sobre los líderes jóvenes (Reynoso, 2007, p. 163).

Sin embargo, eso no es en realidad lo que explica la salida de los empresarios del partido en los decenios de 1950 y 1960. Pues aun después de que el partido oficial empieza a

beneficiar a los empresarios, muchos de ellos se quedan en el partido en ese tiempo. En realidad, más que los factores externos (que Shirk, 2005 llama *factores de atracción* es decir que jalan hacia afuera del partido a los empresarios), lo que hay que entender son los *factores de empuje* es decir lo que pasó dentro del partido que causó que aquéllos simpatizantes y miembros del PAN que tenían un perfil más liberal salieran. Esto se explica porque el grupo de doctrinarios, de católicos empezaron a tener mayor peso en el partido. Los más liberales no estaban de acuerdo con ello, entre éstos los empresarios, lo cual fue un factor determinante para que muchos abandonaran Acción Nacional (Shirk, 2005, p. 70), “el argumento antes mencionado [en este libro] es que el incremento en el clima de religiosidad del partido y las tensiones que esto generó, fueron en realidad un factor más central en la salida de ciertos panistas, que los aspectos atractivos creados fuera por una postura del partido oficial más amigable hacia los perfiles de miembros orientados a los negocios”. (Shirk, 2005, p. 70).

Durante esos años, aumentó la división interna en el partido, explicada por las diferentes posiciones con respecto a la forma en la que debería ejercerse presión sobre el gobierno para que respetara sus triunfos y para que aceptara las victorias del partido, así como reformas legislativas que el PAN deseaba impulsar. Estaban, por un lado, el grupo de los pragmáticos más relacionados con el sector empresarial y de negocios, y por el otro, el de los más orientados a la religión e ideología. (Shirk, 2005, p. 69).

En 1962 con Christlieb Ibarrola en la presidencia del partido, se inició una nueva época de pragmatismo. “A pesar de la fuerza de sus convicciones religiosas personales [de Christlieb] no deseaba que el PAN abrazara la identidad de la Democracia Cristiana, lo cual refleja su pragmatismo para separar las cuestiones religiosas de las políticas” (Shirk, 2005, p. 74). Como resultado de la decisión del presidente de adoptar una posición más colaboracionista con el gobierno, hubo avances importantes en el reconocimiento de triunfos para el partido oficial, como se le conoció al PRI, y en avances de la agenda legislativa en iniciativas propuestas por el PAN como la reforma de 1964. (Arriola, 2008, p. 56).

En 1967 el PAN ganó –y se le reconocieron triunfos electorales en capitales de estados como Hermosillo, Sonora y Mérida, Yucatán, así como en otras ciudades en los estados de Michoacán, Jalisco, Sonora y Puebla. Pero se le impusieron límites en otros órdenes de gobierno, al no reconocer el triunfo de Salvador Rosas Magallón a la gubernatura de Baja California. Por otro lado, Adolfo López Mateos (1958-1964), presidente en turno, apoyó la introducción de la representación proporcional en el sistema de partidos y otras reformas como cambios a la ley electoral, regulación al gobierno, inversión privada, y leyes laborales (Shirk, 2005, p. 74). A cambio de esto el PAN acabó con la larga tradición de no reconocer los resultados de las elecciones presidenciales por calificarlos como fraudulentos y reconoce el triunfo de Díaz Ordaz sobre José González Torres, el candidato del PAN en las elecciones presidenciales de 1964 (Shrik, 2005, p. 75). Pero al mismo tiempo esta estrategia, al final, llevó al mismo Christlieb y al partido a grandes decepciones. Con las victorias del PAN en el decenio de 1960, el PRI vislumbra que el PAN empieza a fortalecerse y que puede llegar a ser una oposición con posibilidades reales de derrotarlo. Por ello, en las elecciones de 1968 y 1969 recrudesció su estrategia contra éste, así como su control sobre los procesos electorales para frenar el crecimiento del PAN.

Durante las elecciones de 1968 y 1969 se dieron fraudes y manejo deshonesto de los procesos electorales por parte del gobierno, especialmente en elecciones importantes en los estados de Baja California, Chihuahua, Sonora y Yucatán. Esto provocó protestas multitudinarias por parte de los panistas a lo que el gobierno respondió con toda la fuerza del Estado, con estrategias represivas. Al interior del partido se alzaron muchas voces señalando que la estrategia de colaboración con el gobierno y el partido oficial había sido equivocada.

Christlieb Ibarrola que había establecido una relación muy cercana con el presidente Gustavo Díaz Ordaz, rompe con él abruptamente. Christlieb muere en 1969, un año antes de las elecciones. Esto llevó al PAN a una situación de crisis y de debilitamiento por las disputas internas que este embate político le significaba. Antes de que terminara la década el PAN tiene dos presidentes que no duran más de un año.

La crispación social de esos años, que había comenzado con los movimientos sociales de los ferrocarrileros y los médicos, alcanza su momento más crítico con la masacre en la plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco, en un barrio de la ciudad de México en 1968, en la que se calcula que cientos de estudiantes que acudieron a protestar contra la falta de libertades políticas del régimen, murieron asesinados a manos del ejército. En esos momentos, el PAN se encontraba incapacitado para abrir cauce a las exigencias de la población que buscaba la apertura del régimen, que todavía en esos años se veía a sí mismo como garante de la paz y la estabilidad sociales. Fue precisamente durante los mismos años que el PAN comenzó a ganar algunas elecciones de ciudades importantes fuera de la capital. Fue en este momento que el PRI se dio cuenta de que el PAN representaba una verdadera amenaza y que podía ganar más. Esto fue más grave en el contexto de las elecciones de 1970, donde hubo fraude electoral y el gobierno tomó medidas represivas para controlar las manifestaciones de los panistas. El PAN sufrió una crisis interna, después de los fraudes y de la muerte de su presidente poco tiempo después. En el propio partido había diferentes posturas de acción ante los hechos provocados por el gobierno.

Los años 1970: crisis interna y redefinición de su papel en el escenario político mexicano

Este periodo estuvo marcado por conflictos profundos en el partido. Aun y cuando el partido ya había pasado por periodos de tensión por las diferencias internas, esta década marcó divisiones que definirían en muchos aspectos las divisiones por las que el PAN estaría marcado de aquí en adelante. Puede decirse que este fue el primer conflicto de fondo y de consecuencias importante y que a partir de ahí, como es natural en las organizaciones partidistas, seguirían dándose diferentes conflictos entre grupos a través de los años.

Las tensiones giraron en torno a dos aspectos fundamentales: la participación en elecciones y el posicionamiento ideológico del partido. La primera discusión, sobre si el partido debía o no participar en las contiendas electorales, tuvo como ejes los argumentos de que hacerlo era una forma de “mantener” al régimen, pero salirse significaba perder el terreno ya ganado, aunque pequeño en la lucha electoral. Con respecto a la participación en las

elecciones, aunque por un margen pequeño, ganaron quienes apoyaban la idea de que el PAN mantuviera su participación en las contiendas electorales.

En cuanto a la posición ideológica, el partido se dividió en dos grupos. Uno, bajo el liderazgo de Efraín González Morfín, hijo de Efraín González Luna, fundador del partido, eran los llamados “doctrinarios”, cercanos a las posiciones de la doctrina de la iglesia, que había tenido cambios considerables con la celebración del Concilio Vaticano II y consideraban que debía pertenecer al partido gente notable y preparada. Para ellos, preservar los principios de doctrina del partido era el criterio superior para las decisiones del partido y de sus miembros. En este grupo se congregaban los militantes de profunda formación católica. Sin embargo, a pesar de que en diversos estudios o escritos se señala a éste como el grupo que acercó al partido a una posición ideológica de derecha, en realidad no fue así. Las ideas de González Morfín, al igual que las de su padre, estaban apegadas a las del movimiento de justicia social que se dio en la iglesia en el decenio de 1960 y que era abrazada por los líderes ideológicos de este grupo. Formaban parte de este grupo tanto militantes con profunda formación católica muy tradicional como los otros identificados con el ala más progresista de la iglesia. Era, en palabras de Alonso Lujambio, un grupo de izquierda. (Lujambio, 2008).

Cabe recordar que en el momento de la fundación del partido, a finales de los años 1940, la iglesia tenía un consenso más bien inclinado a posiciones ideológicas de derecha o, cuando menos, de “tercera vía” entre el capitalismo y el socialismo. Sin embargo, los fundadores del partido, Gómez Morín y González Luna, con una formación católica tradicional, se habían distinguido por defender a los grupos más desfavorecidos de la sociedad en México, específicamente a los obreros, los trabajadores, y los ejidatarios. Por lo tanto, la lucha de las reivindicaciones sociales había sido también una causa que había defendido Acción Nacional desde su fundación. Además de estas ideas más progresistas en términos sociales, el grupo de González Morfín se caracterizaba por ser más doctrinario: para ellos los principios del partido no se sujetaban a negociaciones ni debían “suavizarse”, aún y cuando esta posición significara derrotas electorales. (Lujambio, 2008).

En el otro grupo estaban los que guardaban una posición totalmente opuesta a los “doctrinarios”: lo conformaban miembros con origen y formación en el sector empresarial, más afín a la derecha. Era un grupo desafecto a las políticas populistas del gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976). En el partido se les conocía como los “pragmáticos”. Ellos consideraban que el partido debía abrirse y convertirse de un partido de élite a un partido de masas.

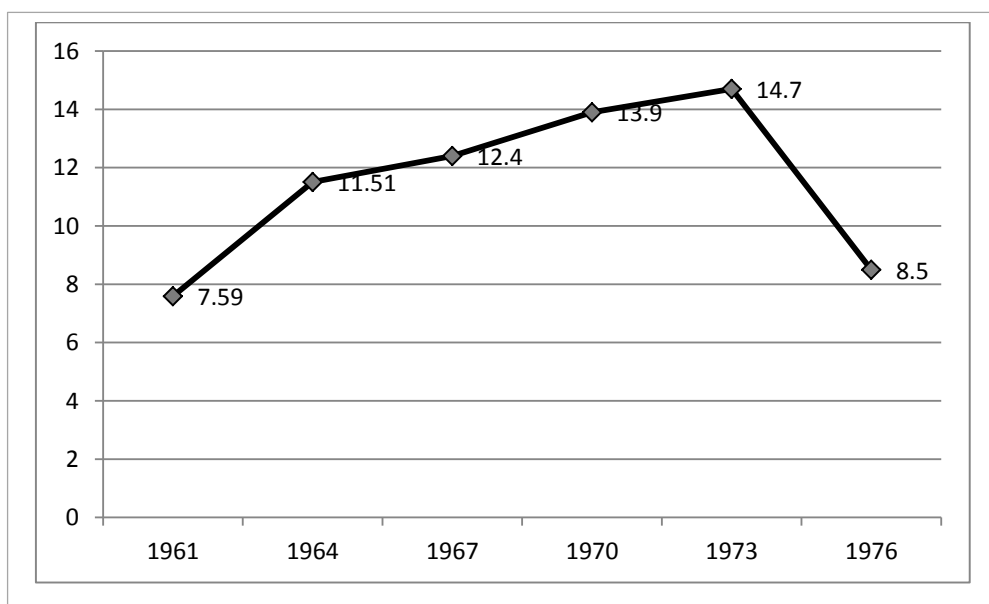
En ese momento ocurren luchas intestinas entre estos dos grupos para hacerse del control del partido (Reynoso, 2012). Primero, en las elecciones para presidente de partido, los pragmáticos acusaban al grupo de González Morfín de querer mantener el partido cerrado para mantener control sobre él. Por otra parte, los doctrinarios los acusaban de “oportunistas” y de que sus ideas iban en contra de la esencia del partido en sus principios y en los valores y objetivos fundacionales.

Son años aciagos. En 1975, González Morfín logra ganar la presidencia del partido contra Conchello, del grupo de los empresarios. Sin embargo, pierde el control del partido, y debido a las tensiones internas ese mismo año renuncia a la presidencia de éste con otras figuras del panismo doctrinario, y del grupo fundacional del mismo. La crisis llegó a su máxima expresión en 1976. Un año antes, en 1975, en la convención para elegir candidato a la presidencia, en donde se enfrentaron Madero apoyado por el grupo de los pragmáticos, y Rosas por Gómez Morín, no se alcanzó el consenso suficiente y realizaron una segunda convención en 1976 para elegir, nuevamente pues no se había logrado, al candidato a la presidencia de la República. En este segundo intento se radicalizaron las posiciones de ambos grupos, y por primera vez, en 25 años, el PAN no presentó un candidato a la presidencia para las elecciones presidenciales. Esta crisis tuvo un efecto importante en los resultados de las votaciones de ese año para Acción Nacional y regresó al partido casi a los niveles de votación de su primera participación en las elecciones federales de 1961. (Shrik, 2005).

Después de esto, se mantuvieron los conflictos, que por primera vez se ventilaron ante la opinión pública con descalificaciones de unos contra otros. Madero, del grupo liberal contra

los panistas más tradicionales, los acusó de “cerrados” y dijo que el PAN estaba abandonando su compromiso de actuar en el terreno político debido a la pureza intelectual de algunos de sus miembros que veían en la participación popular un atentado a su control sobre el partido. Conchello, del mismo grupo que Madero, declara públicamente que el reto era “devolver el PAN a la gente y permitir al partido regresar a la tendencia de llegar a ser un partido con un gran apoyo popular”. (Shirk, 2005, p. 84). En la reyerta, renunciaron González Morfín, González Schmal y otros militantes (Arriola, 2008, p. 66).

Gráfica 1. Porcentaje de votos para el PAN sobre el total de votos a nivel nacional en las elecciones federales 1961-1976



Fuente: Shirk (2005)

Los años 1980: consolidación como un partido competitivo

En 1980, el PAN seguía siendo visto, como en el momento de su fundación, como un partido testimonial más que como un partido competitivo. Nadie, ni los ciudadanos, ni el gobierno y su partido oficial, ni los demás partidos —el PPS, el PARM y el PST con subsidios federales—, ni los ciudadanos, ni siquiera el PAN mismo, era considerado como un partido que efectivamente pudiera llegar al poder. Ciertamente los logros electorales y la presión que el PAN como partido opositor había logrado realizar a lo largo de cuarenta

años, desde su fundación en 1939, no eran menores. Sus logros electorales, el tamaño del partido, su membresía distaban mucho a finales de la década de los años 1970 de aquel pequeño grupo más bien de “idealistas” o de apóstoles de la democracia, como comúnmente se llamaban a sí mismos y los llamaban. Sin embargo, no habían alcanzado un cambio suficientemente importante para ser considerados como una alternativa política realmente competitiva.

Es en esta década se da el cambio más importante en el partido en su proceso de convertirse en un partido competitivo, como resultado tanto de factores internos como externos al PAN. En los factores externos están las condiciones y los cambios que se dan en el país en la arena política, social y económica en esa década. La transformación del partido, visto a la distancia, es sin duda el inicio de los pasos que llevarían al partido a ganar las elecciones presidenciales en el año 2000. Los avances eran modestos, pero avanzaban en el terreno electoral, en el imaginario colectivo pesaba más el papel que el partido había desempeñado como partido de protesta y dicha imagen parecía inamovible. Por otro lado, el PRI, había sido exitoso en ubicar al PAN como un partido doctrinario y de derecha (Loaeza, 2010) de una visión parcial e incierta: los empresarios apoyaban al oficialismo y la iglesia se abstenía de participar en política. El PAN hubiera querido contrarrestar esta imagen dando a conocer sus principios democráticos, pero no contaba con los recursos para hacerlo.

Durante el decenio de 1970, el PAN vive una crisis profunda como resultado de sus conflictos internos no resueltos. Empieza con la elección de José Ángel Conchello, líder de los pragmáticos y tiene su máxima expresión en 1975, cuando se realiza la nominación de su candidato presidencial para la elección de 1976. Ninguno de los candidatos, Pablo Emilio Madero (pragmático) y Salvador Rosas Magallón (doctrinario) obtiene más de las dos terceras partes de los votos para resultar electo. Estos conflictos se dieron a conocer en la opinión pública y tuvieron consecuencias en la votación en esas elecciones federales de 1976. El número de votos que había logrado ir conquistando a lo largo de los años, cayó en ese año de manera drástica a los niveles que tenía cuando se fundó y apenas se recuperó en las intermedias de 1979.

Esta situación llevó al PAN a tomar conciencia de que por primera vez desde su fundación, el partido estaba en riesgo de desaparecer si no retomaba su rumbo. Este riesgo nunca se había dado antes, aun y cuando ciertamente a lo largo de los años había vivido conflictos que derivaron en la salida de cuadros emblemáticos y en fuertes divisiones internas, pero nada cercano a lo sucedido con los conflictos de los años de finales de la década de 1980. El candidato a la presidencia de la República en 1982 fue Pablo Emilio Madero, quien representaba el predominio de los pragmáticos sobre los doctrinarios.

Los cambios de paradigma internacionales –el recrudecimiento de la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética– y nacionales en las relaciones del Estado y la sociedad y con respecto a su papel en la economía en un momento de crisis y vulnerabilidad económica aportaron los elementos externos para que Acción Nacional desempeñara un papel más relevante, en lo sucesivo, en la vida política del país y se lanzara a la conquista del poder.

En 1982 llegó a su fin el “milagro mexicano”, el largo periodo de estabilidad política y económica que se había logrado con esfuerzo cincuenta años antes. Después de los gobiernos de los presidentes Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982) el país vivió una crisis generalizada en el ámbito económico, político y social. Fue un caso comparable al de casi todos los países latinoamericanos, por eso se le ha calificado como la “década perdida”: por el estancamiento de las economías de una buena parte de los países de esta región. En ese sentido, la crisis financiera mexicana no fue excepcional.

Este espasmo puso al descubierto las limitaciones del modelo de desarrollo económico y anuló las premisas sobre las cuales se había apoyado la continuidad política: la autonomía del Estado, la “sabiduría” del poder presidencial y también las ventajas de sostener un sistema de partido hegemónico. Desde entonces, “el sistema político mexicano empezó a experimentar transformaciones que apuntaban hacia la descentralización del poder político y, por consiguiente a una notable discontinuidad del pasado”. (Loaeza, 1999, p. 17).

Los cambios que ocurren en el PAN en esos años deben también entenderse como resultado de los problemas políticos, en el terreno económico y social del país. Los saldos de “la docena trágica” del PRI desataron un descontento generalizado en la población. Las clases medias y altas del país, de los pequeños comerciantes a los grandes empresarios, de los trabajadores a los estudiantes, sufren el efecto de la crisis económica y aparece el descontento generalizado contra un gobierno autoritario, que usaba el poder de una forma prepotente, que limitaba la participación de los ciudadanos, y que empezaba a perder la credibilidad de su discurso de ser un gobierno y un partido reivindicador de los derechos adquiridos por la revolución para las clases populares. La realidad crítica que vivían los ciudadanos contrasta fuertemente con lo que el discurso del gobierno y del PRI, y los ciudadanos cuestionan ya desde entonces, la legitimidad de ambos.

El partido gobernante, que en el pasado había logrado cooptar a los grupos de poder dándoles cabida “dentro del sistema” a través de concesiones, subsidios y negociaciones, empieza a perder su capacidad para aglutinar a los diferentes grupos y centros de poder y el sistema político, bajo su control comienza a ser no sólo cuestionado sino protestado por diferentes grupos. Una parte importante de los intelectuales que habían sido cómplices silenciosos con respecto al poder hegemónico ejercido durante años, inician un discurso crítico contra el sistema político instaurado y operado por el PRI. También esto debe ser entendido dentro de la ola democratizadora en el mundo que se da en estos años. (Loaeza, 1999, p. 17).

Entre los grupos a los que el PRI había logrado acercarse estaba el de los empresarios, que desde 1940 como resultado de la conciliación postrevolucionaria habían sido cooptados ante la distribución de los beneficios que prometía el régimen y la moderación de las reformas sociales que habían caracterizado al cardenismo. El presidente López Portillo continuaba con un discurso que dejaba de ser efectivo aludiendo “el supuesto apoyo del PRI, que suplía la falta de legitimidad electoral con el discurso de la patria jacobina sitiada por la ambición y la codicia de los ricos. Una y otra vez, el presidente apela a los esquemas simplificados del pasado revolucionario. En sus memorias escribe “pero todavía no puedo

romper lanzas con ellos [los empresarios] (López Portillo, 1988, p. 1202). “Y que no me arrinconen porque tomo medidas extremas y movilizo mayorías”. (Loaeza, 2010, p. 23).

Al final de su sexenio, López Portillo, con decisiones arbitrarias llevó al país a una situación económica sin precedente y se enfrentó abiertamente con los empresarios. Atrapado en una espiral inflacionaria sin precedente y con un discurso populista en defensa de, según él, los “intereses de los más pobres”, a unos meses de dejar el poder, devaluó la moneda y nacionalizó la banca. Aunque la nacionalización de la banca tocó los intereses de los banqueros y los grandes empresarios, este grupo prefirió no enfrentarse directamente con el gobierno, por miedo a que éste pudiera aplicar otras medidas en su contra y de esta manera negociar los términos de la nacionalización de la banca privilegiando sus relaciones con el gobierno (Mizrahi, 2003). No fue el caso de los pequeños empresarios que vieron afectados sus intereses, decidieron emprender acciones, movilizarse, y entre otras cosas ejercer acciones en el terreno político para encauzar su descontento.

La premisa de la no participación de los empresarios en la política partidista se dio en la medida en que la élite burocrática respondía a las expectativas del empresariado, postulando candidatos afines o tomando en cuenta sus intereses en el diseño de las políticas públicas. Así pues, los empresarios se habían abstenido de participar abiertamente en política y ejercían su influencia por medio de sus organizaciones, abiertas y secretas, como el Consejo Coordinador Empresarial o el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios, o aquellas auspiciadas por el gobierno como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA). Como consecuencia de la ruptura de este pacto implícito que había normado la vida política de México por las políticas demagógicas de Echeverría –hay que recordar que bajo su mandato un grupo guerrillero asesinó al empresario regiomontano Eugenio Garza Sada en 1973– y de López Portillo por su mal manejo de la crisis financiera de 1982, los empresarios se mostraron dispuestos a hacer política en partidos para defender sus intereses en un sistema autoritario que se centraba en la presidencia de la República. Se percibía, no sin razón, que el sistema político era incapaz de autorregularse y era por lo tanto necesario activar contrapesos para frenar la creciente arbitrariedad del jefe del Ejecutivo, que ahora afectaba sus intereses (Tirado, 1987).

La posición de los empresarios estaba lejos de ser única como para decir que todos los hombres de negocios pasaron a militar en la oposición. Al respecto, se distinguen dos tendencias: la radical de los empresarios del norte del país y la moderada de los del centro. Fueron los primeros los que tuvieron más incentivos para militar en la oposición, aprovechando la convergencia de proyectos y visión con dos actores importantes, la iglesia y el PAN, con quienes coincidían en la lucha contra el estatismo y la autonomía (Tirado, 1987, pp. 492-493).

El PAN fue entonces beneficiario de ello: el partido representó una alternativa para muchos de estos pequeños empresarios que si bien no en capital, pero sí en número de personas, representaban la mayor parte del sector privado (80% de las empresas en México son micro y pequeñas empresas), y también de grupos amplios de la población que por mucho tiempo habían permanecido ajenos a la acción partidista, empezaron a engrosar las filas del partido en muchos casos, y en otros a otorgar apoyos, entre ellos económicos, y de todo tipo para que el PAN se fortaleciera (Mizrahi). Otro de los acontecimientos que ocurre con la crisis de la banca, como lo señala Loaeza, fue la descelularización del PAN: “la expropiación [1982] de la banca dividió a la élite política y administrativa, a los intelectuales y a las clases medias y la amplia fractura que provocó tuvo el efecto de secularizar definitivamente a la derecha mexicana, pues se sobrepuso a los desacuerdos a propósito del papel de la Iglesia”. (Loaeza, 2010, pp. 23-24).

Además del descontento popular por la crisis, en la población en general hay rechazo hacia el gobierno por el control y represión que mantiene al PRI. Ya no se percibe a éste como el partido “natural gobernante” de México. El discurso del partido oficial como el único capaz de abanderar y hacer realidad los logros de la revolución, de asegurar sus beneficios para las clases populares y de fortalecer un nacionalismo “unificador” de todos los mexicanos, en el que dejaba a otros partidos “sobrevivir” para guardar las apariencias de democracia, dejó de ser creíble para gran parte de la población.

Para evitar el alejamiento de los empresarios así como aminorar el enojo ciudadano por la corrupción de los anteriores gobiernos, el presidente entrante en 1982, Miguel de la Madrid, trató de establecer un pacto con el sector privado, y lanza el Programa Inmediato de Reordenación Económica y anuncia la estrategia de la “renovación moral de la sociedad”, apoyado por su esposa, Paloma Cordero. Sin embargo estas medidas fracasaron porque eran, nuevamente, más apariencia que realidad. Así, en esos momentos de alta crispación social, las iniciativas del gobierno fueron insuficientes para ganar la credibilidad perdida y, por lo tanto, el gobierno, no logró revertir ni el descontento de los ciudadanos ni el alejamiento del empresariado tanto del gobierno como del PRI.

Los empresarios empezaron a participar en la lucha por el poder, primero en los ámbitos estatales y municipales. Son sintomáticas de estos “neopanistas” las candidaturas de Francisco Barrio a la gubernatura de Chihuahua y la de Manuel Clouthier a la de Sinaloa en 1986. Si bien no prosperaron, los candidatos panistas evidenciaron el recurso al fraude como mecanismo del partido oficial para mantenerse en el poder. Luis H. Álvarez, entonces alcalde de Chihuahua, encabezó una huelga de hambre, la medida más radical de las acciones de resistencia civil. El PRI trató de adaptarse, aunque sin éxito, al escoger candidatos afines a los empresarios en zonas disputadas para atraer a los descontentos, así como al proceder a la reforma política y económica gradual.

El movimiento del PRI hacia la derecha para evitar el ascenso del PAN –en esos años, había la idea en Estados Unidos de que México contaría finalmente con un sistema bipartidista, en el que el PAN desempeñaría un papel relevante– provocó fracturas internas. El cambio de rumbo en las políticas del presidente De la Madrid llevó a la escisión más importante de priistas desde la fundación de ese partido en 1946. Como ocurrió hasta 1952, el principal desafío al PRI surgió de un grupo de disidentes, esta vez encabezado por figuras emblemáticas como Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez, que habían desempeñado papeles relevantes en la administración de Echeverría y de López Portillo, es decir, antes de la llegada de los tecnócratas al poder. La elección del candidato del PRI a la presidencia recayó en Carlos Salinas de Gortari, del grupo en

ascenso. En las condiciones de crisis económica y la transformación de la política económica que resultó de ello, ocurrió la división del partido oficial (Bruhn, 1997, p. 16).

Las elecciones federales de 1988 fueron un parteaguas en la historia política de México. Por primera vez, la población mexicana creyó en la posibilidad de transitar a la democracia de manera pacífica y de alcanzar la alternancia partidista. Había dos candidaturas de oposición competitivas: por un lado, Cárdenas, quien aglutinaba en el Frente Democrático Nacional (FDN) a la izquierda y a los priistas desafectos, por otro, Clouthier, cuya elección como abanderado del PAN reflejaba las características que había adoptado el partido en el momento de lanzarse de manera definitiva en la lucha por el poder. Llegaban los “bárbaros del norte”, los “neopanistas”. Clouthier era en sí mismo la encarnación de un candidato antisistema. Con su estilo desenfadado, su perfil empresarial y aguerrido y sus discursos contradictorios, la brega de eternidad parecía terminar (Arriola, 2008, p. 72). No sería entonces: habría que esperar doce años más cuando un empresario vuelto político conquistaría la presidencia de la República y daría paso a la alternancia partidista en el poder Ejecutivo federal.

Volvamos a 1988. La ruptura en el PRI abrió una ventana de oportunidad para el fortalecimiento del PAN, al dividir a la élite del partido gobernante. Sin embargo, tuvo consecuencias inmediatas no esperadas. El PAN ya no sería el único receptor del voto de castigo contra el PRI. El FDN, luego PRD, atrajo a los desafectos más bien identificados con la izquierda y se consolidó como la segunda fuerza política del país, si bien después perdió fuerza. En esas elecciones, marcadas por el fantasma del fraude, el PAN logró su mejor resultado electoral (17%), pero un distante tercer lugar. Fue algo histórico: hasta 1988, el partido no había sido capaz de ganar más de ese porcentaje de votos en la elección presidencial. Los resultados en las elecciones a la Cámara de Diputados (18%) tampoco tenían precedente (Mizrahi, 2003, pp. 1-2). Con todo, los votos hacia la oposición casi empataron los emitidos hacia el partido gobernante (48% entre FDN y PAN).

Esta situación cambió para siempre la distribución de fuerzas políticas en México. Por primera vez el PRI deja de ser visto como el único competidor real en las elecciones, y deja

de ser percibido, como lo fue por más de cuarenta años como un partido invencible. El PAN no pudo ser el partido opositor que mejor capitalizara el descontento contra el PRI en términos de número de votos en las elecciones presidenciales de 1988. El FDN atrajo un mayor número de votos que el PAN (31%). Sin embargo, aumentó la convicción de los mismos miembros del partido y de su dirigencia, de que había posibilidades de que los ciudadanos pudieran por fin ver al PAN como un partido que efectivamente era competitivo y tenía la capacidad de avanzar electoralmente una vez que el PRI dejaba de ser la única opción posible de llegar al poder. De esta manera, las elecciones de 1988 marcan el primer signo de la apertura democrática que se daría en México y llevaría al Partido Acción Nacional, después de setenta años de ser oposición, a ganar la presidencia de la República.

Hacia finales del decenio de 1980, el PAN empieza a ser visto como un partido competitivo y moderno: su identidad católica, confesional para sus detractores, empieza a diluirse. Esta imagen, tan afianzada entre la ciudadanía, los intelectuales, en general, como partido de derecha y como carente de capacidad para convertirse en una alternativa competitiva, aún a pesar de los cambios que empiezan a darse en los años de 1980, pasa inadvertido aún para pensadores de alto nivel, como Octavio Paz quien expresaba serias dudas sobre el PAN. En uno de sus ensayos decía de Acción Nacional que era “el heredero del antiguo Partido Conservador y de la tradición católica mexicana”, reconocía que la crítica del panismo había “impresionado favorablemente a la opinión pública pues está fundada en los principios democráticos” y “que el PAN recoge el descontento de un número cada vez mayor de mexicanos ante lo ocurrido en los últimos sexenios” (Paz, 1985). En “Ante un presente incierto”, Paz señaló las limitaciones del partido: “Tampoco ha formulado un verdadero programa, a un tiempo tradicional e innovador, como han hecho algunos partidos conservadores de otros países” (Paz, 1988). El mismo año en que Paz publicó ese escrito, el PAN era ya el partido opositor con más población gobernada (Shirk, 2005).

Los años 1990: el entendimiento con el gobierno y la consolidación como el principal polo opositor

Entre 1987 y 1992 ocurrió la lucha de fracciones más importante en la historia panista (Reynoso, 2007). Después de la elección presidencial de 1988, la dirigencia panista pasó de asumir una estrategia radical de enfrentar al régimen, a otra de cooperar de manera limitada con él (Reynoso, 2012, pp. 225-227). Carlos Salinas de Gortari llegó a la presidencia de la República con serias dudas sobre su legitimidad. Como parte de la estrategia para hacerlo, Salinas adoptó políticas liberales, que el mismo PAN había recomendado cincuenta años antes: fue el triunfo ideológico del partido sobre su principal adversario. En ese contexto, se delinea la estrategia de “concertación”, que implicó apoyar al Ejecutivo federal en sus tareas de modernización del Estado, a cambio del reconocimiento de los triunfos electorales en estados competidos. Durante el sexenio de Salinas, Acción Nacional conquistó sus primeras tres gubernaturas: Baja California (Ernesto Ruffo Appel, 1989), Guanajuato (Carlos Medina Plascencia, interino, 1991) y Chihuahua (Francisco Barrio Terrazas, 1992).

Al final, los pragmáticos se impusieron en el partido, con el resultado de que el PAN de esos años hubiera sido irreconocible para su fundadores (Shirk, 2005, p. 97). Bajo la dirigencia del ex candidato presidencial de 1958, Luis H. Álvarez, el panismo se dispuso a ser el interlocutor privilegiado del gobierno (Hernández, 2008, pp. 236-237), “con el fin de conquistar el poder, el partido dejó atrás el periodo ‘paleopolítico’ para entrar en una modernidad política” (Arriola, 2008, p. 79). Ocurrieron otros cambios como el establecimiento de relaciones diplomáticas con El Vaticano en 1991, que favorecieron la incorporación de grupos conservadores tradicionales a la política por medio del PAN.

El sexenio de Salinas terminó en la crisis política y económica más grave que ha vivido el país en sus últimos años. Si bien se había negociado con esfuerzo sostenido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte con Estados Unidos y Canadá, como último pilar para amarrar la modernidad deseada, el mismo día que entró en vigor este acuerdo internacional, se levantó en armas el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, para expresar la marginación sistemática de los pueblos indígenas del sur de México. Entre 1993

y 1994 ocurrieron tres asesinatos políticos: el del obispo de Guadalajara Juan Jesús Posadas Ocampo, el del candidato presidencial del PRI en las elecciones de 1994, Luis Donaldo Colosio y el del priista Juan Francisco Ruiz Massieu. El gobierno salinista terminó con el “error de diciembre” de 1994, que implicó una nueva devaluación del peso frente al dólar.

En las elecciones presidenciales de 1994, el PAN obtuvo el segundo lugar con la candidatura de Diego Fernández de Cevallos. Su candidatura recordaba a la de Clouthier, pero tenía arraigo entre los panistas tradicionales. Fue un compromiso necesario. Fernández de Cevallos logró atraer la atención del electorado y tuvo un desempeño destacado en el debate presidencial. Sin embargo, su campaña tuvo limitaciones al final y el clima de inestabilidad en el país, hicieron que el electorado decidiera, en las primeras elecciones transparentes en por lo menos cincuenta años, otorgar un voto de confianza al PRI. El PAN logró hacerse del segundo lugar en la elección presidencial (26%), mientras que el PRD, con la segunda candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, se desfondó hasta el tercer lugar (17%).

Ante esta crisis, se fortaleció la oposición partidista, en especial la que representaba Acción Nacional, que como se dijo antes, tenía afinidades con el proyecto de gobierno. Carlos Castillo Peraza, uno de los últimos intelectuales que tuvo el partido y que aspiraba a devolverle su contenido doctrinario, después de los embates de los pragmáticos, señaló que el acercamiento con el gobierno representaba una “victoria cultural” del PAN sobre el PRI (Arriola, 2008, p. 91). En la tercera ola de democratización que llegó a Latinoamérica, el PAN, antes que ningún otro partido, podía presentar credenciales democráticas firmes. Además el PAN había probado ya que podía gobernar y legislar. Ése fue el tenor de la dirigencia de Castillo Peraza, uno de los últimos intelectuales que tuvo el partido y que aspiraba a devolverle su contenido doctrinario, después de los embates de los pragmáticos. Durante el periodo de dirigencia de Castillo Peraza, el PAN sumó otros gobiernos estatales: Jalisco (Alberto Cárdenas Jiménez, 1995), Guanajuato (Vicente Fox Quesada, 1995), repitió en Baja California (Héctor Terán Terán, 1995), Nuevo León (Fernando Canales Clariond, 1997), Querétaro (Ignacio Loyola Vera, 1997), Aguascalientes (Felipe González González, 1998).

Al terminar el periodo de Castillo Peraza, sigue su discípulo Felipe Calderón Hinojosa, quien mantiene una estrategia doble de acercamiento en los temas económicos con el PRI y una oposición legislativa con el PRD. En 1997 el PRI pierde por primera vez en la historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. La dirigencia del CEN encabezada por Calderón toma la decisión de incorporarse finalmente al movimiento internacional de la Democracia Cristiana, opción que había estado presente al menos desde 1949 (Hernández, 2008, pp. 240-241). El fin de la guerra fría y la erosión de la hegemonía priista supusieron que el PAN pudiera entablar alianzas internacionales para orientar su doctrina y acción programática.

En resumen, el decenio de 1990 fue fundamental para el partido, en la medida en que se colocó como segunda fuerza electoral en todo el país (Arriola, 2008, p. 109). Las autoridades electorales reconocieron triunfos importantes suyos en varios gobiernos municipales y estatales (Hernández, “Conflictos y transformación partidaria”, p. 37). Acción Nacional se asentaría como opción de gobierno, mientras que el PRI perdía posiciones de poder y el PRD no lograba convertirse en la alternativa deseada para activar la alternancia en el poder Ejecutivo federal. En todo caso, en las elecciones de 1997 se consolidó el sistema tripartidista, con tres partidos grandes: PAN, PRI y PRD (Espejel, 2013, p. 16). El PAN pasó de ser la oposición leal, “un partido sin posibilidades electorales serias en la mayoría de las elecciones locales, a ser el partido opositor mejor posicionado para ganarle al PRI en las elecciones del 2000”. (Shirk, 2005, p. 98).

Los años 2000: de partido opositor a partido de gobierno

La elección de Luis Felipe Bravo Mena como dirigente del PAN durante dos periodos consecutivos (1999-2002 y 2002-2005) abrió el camino para la incorporación y ascenso de la ultraderecha, como la clandestina Organización Nacional del Yunque (Hernández, 2008, pp. 241-242). El problema que detectan los especialistas es que muchos de estos personajes no hicieron distinción entre el ejercicio de sus cargos públicos y sus creencias religiosas, con lo que contravinieron con el principio de laicidad del Estado mexicano y reavivaron las

peleas históricas en ámbitos como la educación y la salud. Así pues, los grupos de extrema derecha tuvieron un papel preponderante al sumarse al equipo del gobernador Vicente Fox, quien se anunció tempranamente como el candidato de Acción Nacional a la presidencia de la República y organizó un grupo paralelo de apoyo y recaudación “Amigos de Fox”. A diferencia de la elección presidencial de 1940, donde el PAN optó por no sumarse a la candidatura de Almazán, a sabiendas de que el partido se desdibujaría, en 2000, el PAN decidió apostarle al triunfo de Fox, que parecía una opción viable para alcanzar la alternancia en el Ejecutivo federal (Arriola, 2008, p. 137).

Fue así como el siglo XX mexicano terminó finalmente el 2 de julio de 2000, cuando Vicente Fox, como candidato del PAN, derrotó a Francisco Labastida, candidato del PRI. Finalmente, la transición a la democracia cumplía su última condición: la alternancia en el poder Ejecutivo federal. El “efecto Fox” tuvo consecuencias importantes para los espacios que conquistó el PAN, la fuerza política con mayor crecimiento en el país. Sin embargo, tres años más tarde, el PRI, fortalecido, recuperó los espacios que había perdido ante el foxismo.

Seis años más tarde, Felipe Calderón Hinojosa, ex presidente del CEN del PAN, como candidato presidencial, logró retener el Ejecutivo federal y vencer en las urnas a Andrés Manuel López Obrador, candidato de las izquierdas, quien se había desempeñado como jefe de gobierno entre 2000 y 2006 y que había sido puntero hasta casi el final de la campaña. En esas elecciones, el PRI se desplomó al tercer lugar, en parte por la elección impopular de Roberto Madrazo, político que personificaba los males de su partido, y también por la polarización entre dos proyectos nacionales, que podía definirse como derecha e izquierda.

Los dos sexenios consecutivos del PAN trajeron las tensiones que habían caracterizado al partido a lo largo de su historia. El ejercicio del poder fue problemático, la relación entre gobierno y partido fue cuando menos paradójica. La nueva lucha que se definió en las presidencias sucesivas fue la subordinación al presidente como primer jefe de los panistas – notablemente con la presidencia de Germán Martínez Cázares- o la independencia y la posibilidad de avanzar en un proyecto nacional, distinto al trazado por las élites priistas

desde los años 1930 –con la llegada al CEN de Manuel Espino– (Hernández, pp. 243-244). La lucha entre doctrinarios y pragmáticos se mantiene, si bien las alianzas que se forjan son variables a las circunstancias de momentos precisos. Lo que es un hecho novedoso en la vida del PAN es sin duda la incorporación de la extrema derecha como corriente que disputa el control del partido –hasta la pérdida del registro del PDM, ésta se había mantenido al margen en partidos menores derivados del sinarquismo–. Las tentaciones siguen siendo las mismas: cooperar con el gobierno o formar una oposición eficaz.

3.3. TEMAS RELEVANTES PARA ENTENDER A ACCIÓN NACIONAL

Como han dicho ya quienes han estudiado el tema, el PAN tiene su origen como partido de protesta, a partir de su desacuerdo con el partido oficial. El primer conflicto de fondo que se da en el PAN, en 1975, derivado del enfrentamiento entre los “tradicionales” y “doctrinarios” y los llamados “neopanistas” o “pragmáticos”, habían existido desde los años de 1950, pero también es en los años de 1970 que se hacen más pronunciados. Varios temas centrales para entender al partido, que pueden identificarse ahora con más claridad y quizá en los momentos de conflicto no eran tan evidentes. Para Castillo Peraza, en quien los panistas reconocen a su último gran ideólogo, la doctrina del PAN se sustenta en “La eminente dignidad de la persona humana, la primacía del bien común, la preeminencia del interés nacional, la democracia como sistema de vida y de gobierno” (Castillo Peraza, 2014).

La imagen del PAN como “partido conservador”, aunque tiene fundamento por los orígenes de sus integrantes y las ideas y propuestas que defienden, es en realidad promovida por el PRI porque le conviene (Loaeza, 1999). El PAN no tiene recursos para dar a conocer sus principios y sus posiciones. Hay una superposición de ideologías en lo que sucede en el siglo XX con el PRI, el descontento y las opciones. La paradoja es que el PRI, que supuestamente defiende una posición liberal, cuando llega la crisis quiere conservar el *statu quo*, mientras que el PAN, identificado con una posición conservadora, buscan cambiarlo (Loaeza, 2010).

Primero, los panistas comienzan a tener diferencias irreconciliables cuando empiezan a ganar elecciones de forma más sistemática. Es decir, el control del partido empieza a ser importante y motivo de discordia cuando ello implica el poder alcanzar poder real dentro del sistema político mexicano y de los espacios de gobierno. Segundo, el hecho de que el partido empezaba a ser competitivo significaba un espacio de poder y de influencia en el ambiente político de grupos externos al partido pero que empiezan a ver en éste un lugar donde encausar sus intereses e impactar en el partido oficial y en el gobierno. No es casualidad por tanto que cuando inicia el ascenso del partido surgen grupos de empresarios que ingresan a éste y se convierten en uno de los grupos que tratan de detentar el poder. En la disputa por la dirigencia del partido entonces, los grupos empresariales ven las posibilidades del partido para defender sus intereses y eventualmente acceder al poder. Tercero, y quizá lo más importante: los debates que se han dado en el partido con diferentes matices y con coyunturas específicas, son los mismos desde el inicio: la participación o no en los procesos electorales y relacionado con ello el acercamiento-distanciamiento que debían tener con el gobierno y con el partido oficial para ser al mismo tiempo oposición y no justificar la existencia del sistema, pero al mismo tiempo no salirse del escenario político.

El otro debate, ideológico y de principios, se ha dado en dos ejes: la posición del partido en el espectro derecha-izquierda y el otro la posición en el eje de apego a la doctrina del partido por un lado, contra pragmatismo por el otro. Algunos estudiosos y observadores de la historia del partido, consideran que la discusión entre izquierda y derecha se explica por la presencia en el PAN de grupos con formación fuertemente católica, señalando específicamente que la militancia católica es la que posiciona a éste como un partido de derecha. Sin embargo, esta variable de forma aislada no es suficiente para explicar este conflicto. Ciertamente en algunos momentos de conflicto, son los miembros de grupos católicos, específicamente de la ACJM quienes ponen al partido en una posición de extrema derecha.

Sin embargo, haciendo un análisis más cuidadoso del debate ideológico en diferentes momentos del partido, puede observarse que en realidad los miembros de formación

católica son los que propugnaron por una posición más de izquierda, entre otras cosas en la época en que surge en la iglesia la doctrina social defensora de una mayor justicia social. Tampoco el posicionamiento de sus miembros, y por tanto los conflictos en ello, puede explicarse como algunos otros lo hacen, solamente por el origen empresarial o no de sus miembros. Específicamente, González Luna y Gómez Morín, antes de fundarlo habían tenido carreras profesionales brillantes ya fuera como asesor de la iniciativa privada para la fundación y desarrollo de empresas, en el caso de Gómez Morín, o como miembro, en el caso de González Luna de la alta clase empresarial de Jalisco. Sin embargo ambos se identificaban con una posición más cercana a la atención a los problemas de las clases populares, que a una posición de derecha como a veces se les atribuye. Por tanto, la posición de derecha e izquierda y los conflictos internos que esto representa, no pueden explicarse por el origen de sus miembros ni con respecto a su formación religiosa, ni en cuanto a su origen o no de la clase empresarial. En el periodo de Christlieb (1962-1968) el partido retomó los principios del Concilio Vaticano II, privilegiando y dando énfasis a la doctrina de la justicia social y la lucha por los derechos humanos, que se reflejaron en sus principios de doctrina en conceptos tales como la igualdad laboral para las mujeres, los créditos para las pequeñas empresas el entrenamiento en el trabajo, la seguridad social universal así como la rendición de cuentas de los gobiernos locales (Shirk, 2005, p. 74).

Otro aspecto de división, quizá el que se ha repetido más es el del apego a la doctrina o al pragmatismo. Esto a su vez implica muchas discusiones y posiciones específicas, sin embargo el fondo de muchos debates ha sido la resistencia a alcanzar el poder y luego a ejercerlo. Por un lado están quienes consideran que la esencia del partido está en apegarse de manera estricta a sus principios aun y cuando esto tenga un costo en términos de resultados electorales, esto aplicado en muy diferentes ámbitos: selección interna de candidatos, alianzas con otros partidos para las contiendas, etcétera.

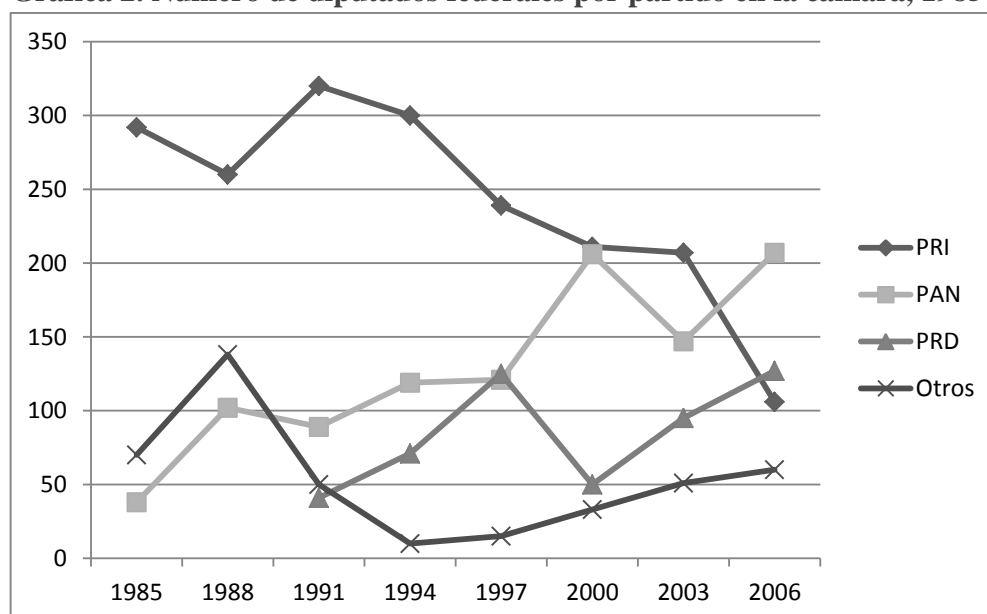
Se observa en este tema, el debate entre pragmáticos y doctrinarios, que son los miembros de origen empresarial que ingresan al partido en el decenio de 1960 los que propician por primera vez la discusión en este aspecto. Sin embargo en años posteriores no son necesariamente los miembros de origen empresarial los que pugnan por una posición más

pragmática, sino otros que aun sin ser empresarios consideran que el partido tiene que operar con una mentalidad más práctica orientada al objetivo de ganar elecciones, aun y cuando esto no esté apegado de manera estricta a los principios del partido, cosa que pelean los doctrinarios.

La autocrítica del partido acerca de la traición a los intereses de los ciudadanos es especialmente importante ya que el primer conflicto que el PAN dirime en forma abierta a los medios surge, entre otras cosas, por la declaración de uno de sus miembros acerca de que la causa de la derrota del partido es “el alejamiento a los ciudadanos”. Llama poderosamente la atención que esta misma causa, repetida literalmente, ha sido expresada por muchas voces del partido y en muchos contextos, a partir de la derrota del partido en las elecciones federales de 2012.

Trayectoria del partido en el terreno electoral

Gráfica 2. Número de diputados federales por partido en la cámara, 1985-2006



Fuente: Elaboración propia con estadísticas del Instituto Federal Electoral publicadas en Legislatina.
(http://americo.usal.es/oir/legislalina/base_de_datos.htm)

Tabla 4. Número de diputados federales por partido en la cámara, 1985-2006

Partido	1985		1988		1991		1994		1997		2000		2003		2006	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
PRI	292	73	260	52	320	64	300	60	239	48	211	42	207	41	106	21
PAN	38	10	102	20	89	18	119	24	121	24	206	41	147	29	207	41
PRD		0		0	41	8	71	14	125	25	50	10	95	19	127	25
Otros	70	18	138	28	50	10	10	2	15	3	33	7	51	10	60	12
Total	400	100	500	100	500	100	500	100	500	100	500	100	500	100	500	100

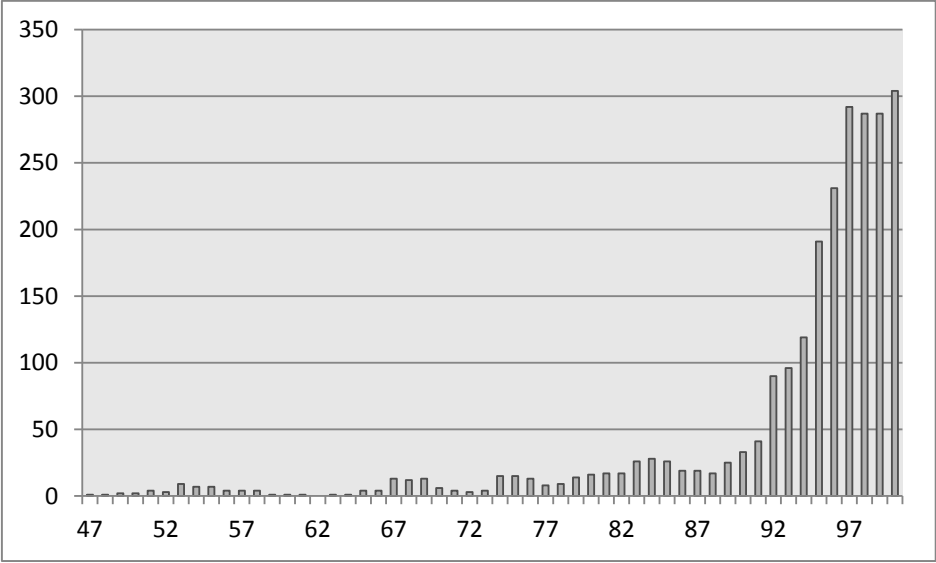
Fuente: Elaboración propia con estadísticas del Instituto Federal Electoral publicadas en Legislatina.
http://americo.usal.es/oir/legislatura/base_de_datos.htm

Tabla 5. Número de miembros por partido en la Cámara de Senadores: 1982-2006.

Partido	1982	1988	1991	1994	1997	2000	2006
PAN			1	25	33	46	52
PRI	63	60	61	95	77	60	33
PPS	1						
PVEM					1	5	6
PT					1	1	4
Alianzas		4					
Convergencia							6
Nueva Alianza							1
PRD			2	8	16	16	26
Total	64	64	64	128	128	128	128

Fuente: Elaboración propia con estadísticas del Instituto Federal Electoral publicadas en Legislatina.
http://americo.usal.es/oir/legislatura/base_de_datos.htm

Gráfica 3. Municipios gobernados por presidentes municipales panistas: 1947-2000.



Municipios gobernados por el PAN: 1947-2000

Año	1947	48	49	50	51	52	53	54	55	56	57	58	59	60	61	62	63	64	65	66	67	68	69	70	71	1972
Municipios	1	1	2	2	4	3	9	7	7	4	4	4	1	1	1	0	1	1	4	4	13	12	13	6	4	3

continuación [...]Municipios gobernados por el PAN: 1947-2000

1973	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	2000
4	15	15	13	8	9	14	16	17	17	26	28	26	19	19	17	25	33	41	90	96	119	191	231	292	287	287	304

Fuente: Shirk (2005)

Tabla 6. Presidentes del Partido Acción Nacional: 1939-2015.

	presidente	Duración en el cargo
1	Manuel Gómez Morín	1939-1949
2	Juan Gutiérrez Lascuráin	1949-1956
3	Alfonso Ituarte Servín	1956-1959
4	José González Torres	1959-1962
5	Adolfo Christlieb Ibarrola	1962-1968
6	Ignacio Limón Maurer	1968-1969
7	Manuel González Hinojosa	1969-1972
8	José Ángel Conchello	1972-1975
9	Efraín González Morfín	1975
10	Raúl González Schmal	1975
11	Manuel González Hinojosa	1975-1978
12	Abel Vicencio Tovar	1978-1984
13	Pablo Emilio Madero	1984-1987
14	Luis H. Álvarez	1987-1993
15	Carlos Castillo Peraza	1993-1996
16	Felipe Calderón Hinojosa	1996-1999
17	Luis Felipe Bravo Mena	1999-2005
18	Manuel Espino Barrientos	2005-2007
19	Germán Martínez Cázares	2007-2009
20	César Nava Vázquez	2009-2010
21	Gustavo Madero Muñoz	2010-2014
22	Cecilia Romero Castillo	2014
23	Gustavo Madero Muñoz	2014
24	Ricardo Anaya Cortés	2014-2015
25	Gustavo Madero Muñoz	2015 -

Fuente: Partido Acción Nacional, consultado en www.pan.org.mx

CAPÍTULO IV

EL PAN EN EL GOBIERNO Y EN LAS ELECCIONES: 2000-2006-2012

El triunfo del Partido Acción Nacional en el año 2000 tiene amplios significados en el campo de la ciencia política, entre otros, en el estudio del fin de partidos hegemónicos dominantes, así como en los procesos de apertura democrática en América Latina y en otras regiones. Aunque se ha dicho mucho que la transición a la democracia en México es un caso de excepción -y ciertamente la transformación del sistema político guarda características particulares en cada país- el proceso en México, en muchos aspectos, puede compararse y estudiarse a la luz de este mismo proceso en otros países. Aun y con sus particularidades, es un cambio que bien puede ser comparado con lo sucedido en otras naciones (Smith, 2012). Un ejemplo de ello es el estudio de Pempel (1990) en el que se compara la transición mexicana con la de otros países europeos –Italia y Suecia– y asiáticos –India y Japón– en donde, igual que en México, se dio fin a un sistema de partido hegemónico que había permanecido muchos años en el poder. Lo anterior arroja criterios para entender en un contexto más amplio esta transición.

Las elecciones del 2000, y el triunfo del PAN son un parteaguas en el proceso de apertura democrática, ya sea que ésta sea vista como la culminación de la transición, como un paso más de este proceso de cambio que ya se venía dando desde años atrás o, más conservadoramente, como el inicio del camino en la consolidación de un régimen efectivamente democrático. Como en otros países, la transición ha traído cambios no sólo en el sistema político por tanto en el sistema de partidos, sino en la vida misma del país que, a partir del 2000, tendrá también importantes implicaciones en los cambios en el aparato de gobierno y, de gran relevancia para los objetivos de este estudio, en el sistema de partidos y en el mismo Partido Acción Nacional.

Puede decirse que entre los cambios de fondo que ha vivido este partido a lo largo de sus más de setenta años de vida, (los principales descritos en el capítulo anterior), ganar la presidencia de la República, es definitivamente el que ha tenido mayor impacto en el partido, es en realidad el que marca un parteaguas en esta organización: el PAN antes y después de la presidencia.

Acción Nacional fue ganando terreno de la periferia al centro, primero con victorias no reconocidas, luego con pequeños logros con un número mínimo de escaños en las legislaturas locales y en el Congreso a nivel federal, y luego en los gobiernos locales. La historia del PAN surge como un partido testimonial para oponerse al partido hegemónico, pero con mínimas o nulas posibilidades de alcanzar el poder, es decir, el partido, aun y cuando se definió desde el principio como una organización política, construyó durante varias décadas su lucha y su rol dentro del sistema político, por ser un partido opositor que nunca alcanza el triunfo en las elecciones. Esto explica de alguna manera por qué la victoria tuvo esas repercusiones en el partido.

Haber sido durante muchos años un partido sin posibilidades de ganar elecciones explica, entre otras cosas, las consecuencias que el triunfo electoral de 2000 tiene en el partido. De un día para otro, probablemente sin esperarlo sino apenas unos cuantos meses antes de la elección, el partido recibe el mandato, y con ello los recursos, las responsabilidades y las funciones que implica asumir el poder de la presidencia de la República, cuando en su propio escenario esto no se había contemplado. Asumir el Ejecutivo federal, y las implicaciones que ello tiene para el partido, son tales que probablemente no habían sido comprendidas ni entendidas por los dirigentes, mucho menos por su membresía, sino hasta que se encuentran ya en el poder. Podría decirse metafóricamente que la victoria alcanzó al partido, más que el partido alcanzara la victoria. Comprender todo esto es crucial con el propósito de analizar los retos que el partido enfrentó al ganar la presidencia, muchos de los cuales, como se argumenta en este estudio, no pudo afrontar de manera exitosa. La afirmación de que muchos de los retos no fueron enfrentados exitosamente, debe entenderse sobre todo si se consideran los retos -problemas, necesidades, servicios de los ciudadanos, entre otros- que eran prioritarios para los votantes.

Este capítulo busca describir y analizar de manera general a los dos gobiernos panistas en la presidencia de la República. Hacer un análisis exhaustivo rebasa el alcance de este trabajo, sin embargo para los objetivos de la tesis, lo relevante es tener un marco de referencia con los rasgos distintivos de estos dos periodos de administraciones panistas, que permitan

entender el bagaje, de aciertos y errores, con los que el PAN llega a las puertas de las elecciones del 2012.

Para ello se consideran los siguientes aspectos, para cada uno de los dos periodos (2000-2006 y 2006-2012): 1. La campaña y la victoria en las elecciones; 2. El gobierno panista: principales políticas públicas y principales resultados, aciertos y errores; resultados de indicadores macro del país (crecimiento, empleo, etc.); 3. Evaluación ciudadana del desempeño del presidente y de su gobierno y de otra serie de variables (por ejemplo su satisfacción con la democracia); 4. Tendencias de intención de voto al principio y al final de la administración y 5. Relación del presidente y su gobierno con el partido.

Conocer de manera general cómo gana las elecciones el PAN en el 2000 y en el 2006, cómo gobierna y cómo se relaciona el PAN-partido y el PAN-gobierno es particularmente relevante para hacer algunas comparaciones, que arrojen luz para entender la incapacidad del PAN para retener por tercera vez la presidencia de la República. Dicho de otra manera, a partir de la interpretación de los actores, de los resultados concretos del gobierno, de los indicadores sociales y económicos al principio de la administración y por tanto al inicio de la nueva campaña, y de la opinión pública qué variables pueden ayudar a explicar la derrota del 2012. Tiene especial importancia observar cómo se comparan las elecciones del 2006 (primera y única vez que el PAN repite en la presidencia) y el gobierno panista de este periodo (2006-2012), con las elecciones de 2012 (en las que el PAN es derrotado) y el gobierno panista de la administración que termina (2006-2012).

El análisis más detallado de los aspectos del gobierno y de la relación del gobierno y el partido, de la campaña del 2012 y del desempeño del partido durante la administración panista 2006-2012, forman parte en realidad del capítulo V, en donde se trata de explicar de qué manera estos aspectos ayudan a entender la derrota del 2012.

4.1 ANTECEDENTES: EL SISTEMA HEGEMÓNICO AMENAZADO²⁸

¿Cómo gana el PAN?²⁹ ¿Por qué pierde un partido dominante o por qué tarda tanto el PAN para ganar? ¿Por qué gana en ese año y no antes? ¿Por qué pierde el PRI en ese año y no antes? Ante este espectro de interrogantes, son especialmente relevantes dos aspectos para entender el contexto del sistema político y del país en el que Acción Nacional logra la victoria. En la interpretación de la victoria del PAN en el 2000, en tanto el comportamiento de los electores, es decir quiénes y por qué votaron por el PAN y su candidato, están implícitas dos preguntas. Una de ellas, por qué el PRI, que como partido dominante había permanecido más de setenta años en el poder de manera ininterrumpida, pierde la presidencia de la República hasta el año 2000 y no antes y la otra, como contraparte lógica de la anterior, pero que se debe contestar identificando otros factores, es por qué el PAN no logró antes ganar la presidencia.

En 1968, las protestas estudiantiles masivas, para algunos representaron la primera fisura del sistema político priista, y el inicio de la apertura democrática (Smith, 2012, p. 79). Las protestas terminaron de manera violenta, con miles de estudiantes muertos. Esto provocó la separación de los ciudadanos por primera vez en México. La ciudadanía protestó y se confrontó de manera formal y abierta contra el régimen priista, al que exigió mayores libertades políticas y civiles. Este momento, a diferencia de otras protestas anteriores, provocó también que una parte importante de los intelectuales de México señalara al PRI,

²⁸ “La democratización en México se debió tanto al declive del PRI y al ascenso de las fuerzas de oposición. A nivel estructural, los procesos de modernización de la sociedad, el cambio generacional, y la urbanización persistente socavan gradualmente la base popular del partido gobernante, que había sido durante mucho tiempo más fuerte en el campo que en las ciudades. La crisis de la deuda de la década de 1980 desacreditó fuertemente el régimen, que pareció perder el control del desarrollo económico del país. El final posterior de la guerra fría significó que los líderes priistas ya no podían justificar sus excesos ocasionales (y abusos) como elementos necesarios en una lucha mundial contra el comunismo internacional. Las razones de ser del partido dominante fueron desapareciendo de la escena”. (Smith, P.; 2012 p. 80)

²⁹ Al concluir la elección presidencial de 1994 Acción Nacional podía considerarse un partido triunfador. Aun cuando 27% del voto que obtuvo su candidato, Diego Fernández de Cevallos, era inferior a 50% que acreditó el candidato del PRI, Ernesto Zedillo, el panista desplazó ampliamente al perredista Cuauhtémoc Cárdenas, que quedó en un lejano tercer lugar con 17% del voto, un poco menos de la mitad de lo que registran los resultados oficiales en 1988 para el Frente Democrático Nacional (FDN), que entonces apoyó a Cárdenas. El avance del PAN es todavía más notable, si consideramos que en aquella tan disputada elección Manuel J. Clouthier recibió un poco más de 16% del voto. Los resultados que obtuvieron los candidatos panistas en 1994 también tienen que ser ponderados tomando en cuenta que esos comicios fueron los más competidos y vigilados hasta entonces, y que la tasa de participación fue cercana a 74% del voto, es decir que participaron 35 millones de votantes.” Loaeza, S. (2003). *Acción nacional en la antesala del poder: 1994-2000. Foro Internacional, XLVIII*(3 (171)), 71-102.

de manera pública y abierta, como un partido represor, dictador y responsable de que México no fuese un país en democracia. Sin embargo, dos años después el PRI ganó con amplia mayoría (con 85% de los votos), las siguientes elecciones presidenciales con Luis Echeverría como candidato. Echeverría había tenido un papel prominente en la matanza de 1968, cuando se desempeñaba como secretario de Gobernación. Incluso se le señaló como de uno de los autores de la represión estudiantil. Él mismo en una conferencia de prensa, en el intento de deslindar al entonces presidente Díaz Ordaz, aceptó que había dado al ejército la orden de intervenir en las protestas, con los argumentos de que las provocaban actores externos con fines subversivos.³⁰

Casi veinte años después, en las elecciones de 1988, el PRI enfrenta por primera vez la amenaza de perder las elecciones. Producto de una crisis al interior del partido, entre el ala más neoliberal, y los que defendían que el PRI debía seguir siendo un partido socialdemócrata, comprometido con las clases populares, el PRI se divide. Este último grupo, formado por líderes importantes del partido, lo abandona para fundar una coalición denominada Frente Democrático Nacional, con Cuauhtémoc Cárdenas a la cabeza, que compite en las elecciones presidenciales de 1988. Esta coalición de partidos de izquierda logra una movilización sin precedentes y se vuelve una alternativa partidista competitiva, con posibilidades reales de derrotar al PRI. En unas elecciones, que pasaron a la historia como altamente fraudulentas, el PRI resulta vencedor, pero se desata una gran protesta encabezada por el FDN y el PAN. Este partido había pasado al tercer lugar, pero había también logrado una votación histórica. A pesar del triunfo del PRI, desde entonces tanto para los partidos políticos como para los ciudadanos en general, era una posibilidad real que el PRI perdiera la presidencia de la República.

30 “Los funcionarios iban tartajeando dificultosamente lo que hoy se llamaría su principal mensaje clave: que los allí presentes, el mencionado secretario de Gobernación y el jefe del Departamento del D.F., Alfonso Corona del Rosal, con la asesoría de los procuradores de justicia de la nación, Julio Sánchez Vargas, y del D.F., Gilberto Suárez Torres, también presentes, habían decidido solicitar la intervención del ejército esa noche ante las proporciones alcanzadas por los disturbios ... Lleno de repeticiones y pleonasmos, los cuatro comparecientes de la madrugada aseguraron que las movilizaciones obedecían a “un plan de agitación y subversión perfectamente planeado” (sic). Además revelaban toda una conspiración contra el país en un tono marcadamente macartista: “La filiación de los promotores del plan”, denunciaban, “se encuentra en la identidad de algunos de los detenidos, pues se trata de elementos del Partido Comunista”. Carreño, J. *La política y los medios en la noche del bazucazo, en 1968: Un archivo inédito* Consultado en <http://www.conaculta.gob.mx/micrositios/1968/lapolitica.html>

En las elecciones de 1994, el PRI sufre su crisis interna más profunda cuando ocurrió el asesinato de su candidato a la presidencia, Luis Donaldo Colosio. Ese mismo año, el PAN presentó un candidato, Diego Fernández de Cevallos, líder emblemático de este partido por muchos años, quien logró nuevamente levantar las expectativas de los ciudadanos y el temor del PRI, de que el PAN tenía posibilidades reales de acabar con el gobierno priista.

Sin embargo, el PAN no lo logró. Hay varias interpretaciones, ninguna oficial, acerca de lo que pasó en el camino ascendente que el candidato del PAN logró en un momento del periodo de campaña. Después del primer debate televisado, un acto inédito se realizaba en México, donde el candidato panista derrotó contundentemente al candidato priista suplente, Ernesto Zedillo, y al perredista Cuauhtémoc Cárdenas, la intención de voto por el PAN tuvo un acelerado incremento que muchos interpretaron como una posibilidad real de ganar el Ejecutivo federal. En junio de 1994 se realizó por primera vez en México un debate televisado, que ganó claramente Fernández de Cevallos.

Sin embargo, semanas después, el candidato del PAN disminuyó su activismo y poco a poco el PRI logró nuevamente remontar y convertirse una vez más en vencedor. Algunos han interpretado esto como el resultado de una negociación entre el PRI y el PAN, que les permitiría hacer luego las reformas a la ley electoral que aún estaban pendientes.³¹ Loeza (2010), en cambio, contra este argumento dice que “una interpretación alternativa de la baja de volumen de Fernández de Cevallos después del debate, refleje, más que un ‘acuerdo

³¹ “Una encuesta de opinión que se levantó el 6 de junio -a dos semanas del debate- registraba un aumento espectacular de las preferencias por Fernández de Cevallos, que entre abril y esa fecha habían pasado de 9% a 35%, mientras que Zedillo había aumentado discretamente de 45% a 50% y Cárdenas se mantenía en 11%. No obstante, Fernández de Cevallos no pudo, no supo o no quiso mantener una ofensiva cuyo trampolín le había ofrecido el debate. En las semanas posteriores su campaña perdió ímpetu en forma para muchos inexplicable. Disminuyeron sus apariciones en público y su participación en los medios; su popularidad se vino abajo rápidamente y desde finales de julio se estabilizó en 27%, un porcentaje muy similar al que obtuvo en la elección del 21 de agosto. En el interior del propio Acción Nacional se hablaba de un “cambio incomprensible” en la campaña, incluso se hicieron conjeturas a propósito de un “acuerdo secreto” entre Salinas, Carlos Castillo Peraza, entonces presidente del PAN, y Fernández de Cevallos para que este último dejara el campo libre al candidato del PRI. La base de estas suspicacias era la cercanía entre el gobierno y la dirigencia del partido en esos años y rumores que ponían en tela de juicio la probidad del candidato panista. No obstante, el supuesto cambio en la campaña del panista puede ser visto más bien como incapacidad para responder a las expectativas que había creado su éxito en el debate, por ejemplo, multiplicar los actos de campaña, las apariciones en los medios y pasar a la plaza pública. Esto último parecía la estrategia lógica, sobre todo porque el partido no contaba con recursos para ampliar la campaña en los medios. Sin embargo, las concentraciones multitudinarias nunca habían sido el escenario preferido de los panistas y hubieran representado también una modificación central de una campaña que hasta entonces se había concentrado precisamente en la radio y la televisión. De ahí que una interpretación alternativa de la baja de volumen de Fernández de Cevallos refleje, más que un “acuerdo secreto”, la incapacidad del partido para adaptarse a las condiciones creadas por el debate” (Loeza, 2010, p. 163).

secreto', la incapacidad del partido para adaptarse a las condiciones creadas por el debate". (Loaeza, 2010, p. 164).

En México, en las elecciones de 1994, se vivía una tensión alta.³² Además, como ya se mencionó, del asesinato de candidato del PRI durante la campaña, el presidente del PRI también fue asesinado. Junto con esto, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, EZLN, que representaba a las comunidades indígenas de Chiapas, surgió como un grupo armado que era visto como una verdadera amenaza a la paz social. Eso, probablemente, empujó al electorado a votar por el PRI, que si bien no representaba una alternativa que abriría el país a la democracia, había tenido la capacidad durante más de setenta años en el poder, de mantener la paz social. Mucho se ha dicho que operó el voto de miedo a favor del PRI, porque si bien el PAN representaba ya una opción de apertura democrática, no garantizaba tener la capacidad de mantener el país bajo control.

Lo que puede ya verse desde la elección de 1994 es que la arena de la competencia electoral era muy distinta a la de las elecciones anteriores, en donde no sólo era un hecho que ganaría el PRI sino que lo haría por una amplia mayoría. Como resultado de las apretadas elecciones de 1988, como se dijo en el capítulo II, el PRI se vio obligado a aceptar cambios en la legislación que le dieron a los demás partidos mayores oportunidades para competir en condiciones más equitativas. Como ejemplo está la aparición del Instituto Federal Electoral (IFE) y con la reforma de antes de las elecciones de 2000 su completa ciudadanización dejando fuera del gobierno el control de las elecciones. Pese a todo, el PAN logró muy buenos resultados en las elecciones de ese año y alcanzó alrededor de 27% del voto, diez puntos porcentuales superior a la que se atribuyó a Clouthier en 1988. También aumentó el número de diputaciones a 119 (18 de mayoría y 101 de representación

³² "Las elecciones de 1994 se dieron en un ambiente de conflicto político: el primero de enero se dio el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y en marzo el candidato del Revolucionario Institucional, Luis Donaldo Colosio, fue asesinado. De acuerdo con Elisa Servín (2006), [Servín, (2006 La Oposición Política: otra cara del Siglo XX Mexicano. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fondo de Cultura Económica], su muerte evidenció los límites del régimen para impedir que la disputa por el poder se resolviera de forma violenta. A pesar del asesinato, las elecciones se llevaron a cabo: Colosio fue sustituido por Ernesto Zedillo Ponce de León, quien resultó victorioso en los comicios de 1994. El gobierno de Zedillo tuvo, entre sus méritos, ciudadanizar el IFE –ponerlo en manos de consejeros ciudadanos, principalmente académicos– y convertir al Tribunal Federal Electoral (Trife) en el máximo órgano decisorio en materia de controversia electoral. La ciudadanización del IFE permitió un balance en las fuerzas políticas que, a su vez, hizo posible que se diera la alternancia política en nuestro país. El año 1997 fue decisivo en la historia electoral: el PRI, por primera vez en la historia, pierde la mayoría en el congreso, así como varias gubernaturas estatales". (Flores, María de Lourdes, 2010, p.45).

proporcional). En términos de votación total, el PAN prácticamente triplicó los sufragios a su favor: pasó de un poco más de tres millones en 1988 a más de nueve millones en 1994. Con estos números, el PAN se convirtió en la segunda fuerza electoral del país, una opción electoralmente viable para desplazar al PRI del Ejecutivo federal.

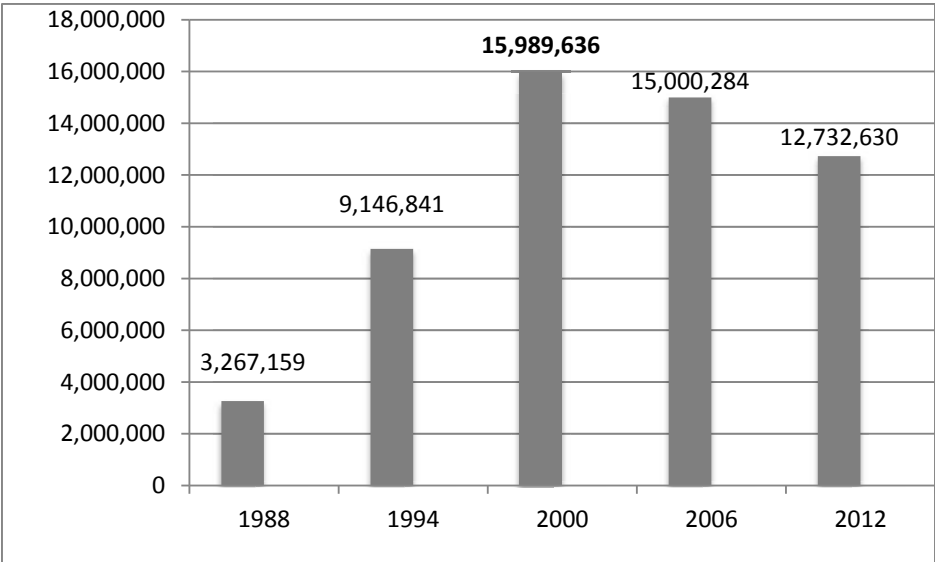
¿Por qué el PRI pierde hasta el 2000 y no antes? ¿Por qué el PAN tarda tantos años en llegar al poder, y es hasta ese año en que lo logra? Es decir: ¿qué fue diferente en estas elecciones, en comparación con las otras en que, en el caso de la de 1988 el PRD y en la de 1994 el PAN, compitieron en la contienda como partidos efectivamente competitivos, con posibilidades de ganar y que, por tanto, aun y cuando ponen en riesgo la permanencia del PRI, no lograron la victoria? Estas son preguntas que van más allá del alcance de esta tesis, sin embargo una breve revisión de lo que diferentes estudios del tema han identificado como respuestas a estas interrogantes, sirven para dar contexto, al objetivo de la tesis.

Diferentes explicaciones han dado los académicos a estas preguntas. Entre otras muchas, destacan dos de ellas. Greene (2007) en su libro *Por qué pierden los partidos dominantes* explica que el PRI pudo permanecer en el poder durante muchos años porque fue capaz de beneficiarse con los recursos que tiene todo partido dominante. Coincide con este autor, Beatriz Magaloni (2006), quien destaca que los mecanismos corporativistas del PRI sustentados en una relación clientelar, hacían que al PRI no le fuera necesario hacer fraude en las elecciones pues efectivamente ganaba, lo cual no quiere decir que ganaba las elecciones honestamente. Explica cómo el PRI tenía mecanismos mucho más institucionalizados de cooptación que le permitían que efectivamente las masas votaran por él.

Para explicar por qué el PAN no fue capaz de ganar antes del 2000 la presidencia de la República cuando ya había estado cerca, o al menos había levantado durante las campañas de 1988 y de 1994 la expectativa de que no era imposible vencer al PRI. Para Greene, la polarización de los dos partidos opositores dispersó el voto en contra del PRI. Es decir, la ciudadanía estaba dispuesta a votar contra el PRI pero las oposiciones nunca lograron formar una coalición vencedora por sus propias diferencias (entre el nacionalismo

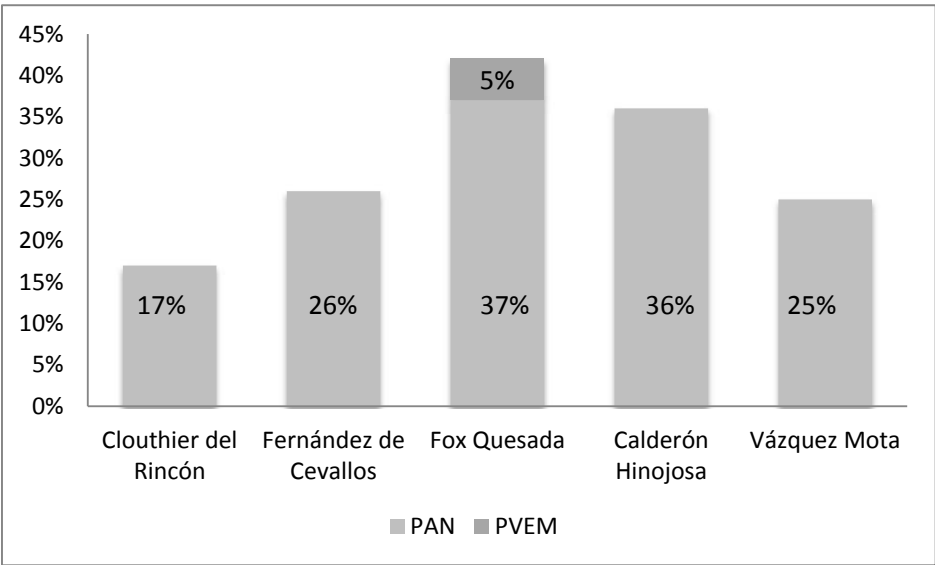
revolucionario que ostentaba el FDN y su sucesor, el PRD, y el liberalismo católico del PAN). Cada una buscaba el voto de una parte de la población que no podía por sí misma hacer mayoría. Esta polarización del voto favorecía al PRI que seguía ganando el centro.

Gráfica 4. Votación obtenida por los candidatos del PAN en las elecciones para presidente de la República: 1988-2012 (en número de votos)



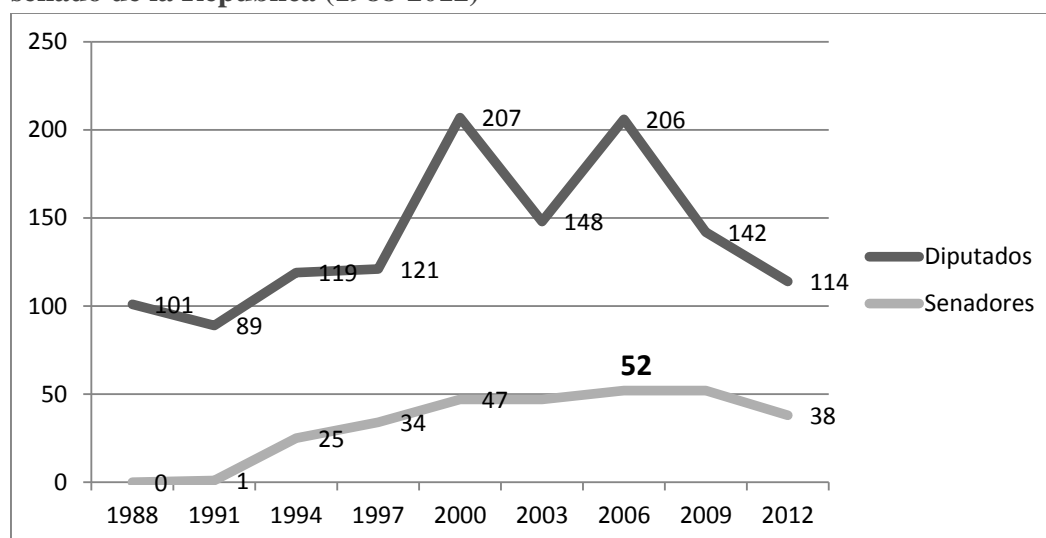
Fuente: Instituto Nacional Electoral

Gráfica 5. Votación obtenida por los candidatos del PAN en las elecciones para presidente de la República: 1988-2012 (en porcentaje de votos totales)



Fuente: Instituto Nacional Electoral

Gráfica 6. Número de legisladores del PAN en la cámara de diputados y en el senado de la República (1988-2012)



Fuente: Instituto Nacional Electoral

4.2 CAMPAÑAS Y VICTORIAS ELECTORALES DEL PAN: 2000 Y 2006

Elecciones 2000: El PAN llega a la presidencia

La victoria del PAN en el 2000 ha sido ampliamente estudiada por académicos y analistas, por su significado en el proceso de apertura democrática en México. En un amplio espectro de interpretaciones que van desde quienes califican la victoria del PAN como “el momento de la transición a la democracia”, pasando por quienes consideran que la apertura democrática fue un proceso de muchos años atrás y que esta victoria del partido opositor era un punto más de esta trayectoria, hasta los que consideran que para México se convirtiera en una verdadera democracia requería que ésta se consolidara y que las elecciones de ese año fueron en realidad el punto de partida para que México fuera un sistema democrático efectivo.

Sin ánimos de hacer una revisión exhaustiva, se describen a continuación algunos factores que ayudan, sin hacer una discusión crítica, para entender la victoria del PAN en estas elecciones. Estas ideas se agrupan en varios factores explicativos de estas elecciones: la evolución en el campo normativo e institucional relacionado con el control de las

elecciones; el desgaste del PRI a finales de la década de 1990, especialmente las divisiones internas en el partido y la estrategia del PAN.

En 1997, por primera vez en su historia, el PRI no alcanza la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. Esto permite, entre otras cosas, que sea aprueben cambios a la legislación electoral para dar independencia efectiva, del gobierno federal, a los órganos que tenían bajo su control el proceso electoral. El IFE se convierte en una institución ciudadanizada y tuvo un papel determinante en las elecciones del 2000. Como nunca había sucedido, los ciudadanos sentían que su voto sería efectivamente respetado: las elecciones fueron limpias.

Varios estudios han señalado que el PRI, dado su modelo clientelar y su capacidad de operación, aun y cuando el día de las elecciones solía llevar a cabo prácticas fraudulentas - credenciales falsas, anulación de casillas, robo de urnas, relleno de urnas, etc.-, en realidad no las necesitaba para ganar en la mayoría de las contiendas. Es decir, el PRI podía ganar sin hacer “trampa”. Sin embargo, estos mismos estudios señalan, que cuando el PRI detectaba que se enfrentaba a una elecciones reñidas, entonces solía aplicar operativos más agresivos para asegurar que resultaría triunfador. Esto fue especialmente notable en las elecciones presidenciales de 1988.³³

Entre más se acercaba el día de las elecciones, era claro que el PAN tenía posibilidades reales de ganar. Independientemente de las estrategias que el PRI tenía o no planeadas para el día de las elecciones del 2000, el IFE logró ser un organismo confiable, que garantizaba que el PRI, aunque hubiese querido manipular las elecciones, no lo hubiera podido hacer. Por lo tanto, la aparición de una institución electoral autónoma fue fundamental para que el PAN lograra que su triunfo fuera reconocido.

A finales de la década de 1980, el mapa de fuerzas electorales en el país había tenido ya cambios importantes. Las elecciones de 1988 muestran que el PRI no es ya el partido hegemónico de cinco décadas. Las derrotas del PRI en el ámbito local, especialmente de un

³³ Ver nota 4, capítulo II.

número importante de las ciudades capitales, y de ciudades muy pobladas, se intensifica durante los años de 1990.

El descontento de los ciudadanos por la profunda crisis económica de los años 1980, hizo que el PAN se convirtiera en una alternativa para que los ciudadanos expresaran su descontento contra el PRI. Esto, entre otras cosas, tuvo varios efectos en el PRI. Uno de los más importantes fue lo que esto significaba en cuanto a disminución de los recursos que el PRI tenía disponibles, dígame presupuestos, aparatos de gobierno y puestos para “distribuir” etc.

El control interno del partido y la disciplina partidaria, estaba de alguna forma garantizada por la “circulación de las élites”. Es decir aun y cuando alguien en lo individual o como grupo resultara perdedor en alguna contienda interna del partido, tenía garantizado “acomodo” en otra posición, y posibilidades de en un futuro tener otra oportunidad para posiciones en gobierno, candidaturas, etc. Es decir, los recursos con los que contaba el PRI, garantizaban la supervivencia política de sus afiliados. La “disciplina” pagaba. Es decir, la alineación de los miembros del partido a las decisiones de las élites, tenía una explicación de incentivos, pero esto a su vez, dependía de que el partido contara con recursos para ello.

Tanto la crisis económica como las derrotas electorales que sufre el PRI, paulatinas pero significativas, de recursos (porque ya no tiene control de todos los presupuestos a nivel ni municipal y estatal) que le aseguraba recursos ilimitados empieza a mermar sus capacidades para mantener el sistema de incentivos para sus miembros que a la vez aseguraba su disciplina. De alguna forma el elemento aglutinador del PRI (recursos para asegurar carreras políticas) pierde efectividad: los incentivos para la disciplina priista se ven debilitados.

Con esta debilidad, llega el PRI a las elecciones del 2000. El estudio de Greene (2007), afirma que la ventaja de recursos ilimitados de este partido, fue lo que mantuvo por años en el poder, y que esta asimetría de recursos con respecto a los partidos opositores, había efectivamente desaparecido en las elecciones del 2000. Muestra que “el PRI perdió porque

la disminución de sus ventajas, finalmente crearon un mercado justo para las votaciones del 2000 que les dieron a los partidos de oposición igualdad de oportunidades para competir por las ventajas de su adversario” (Greene, 2007, pp. 210-211).

En cuanto al PAN, éste participa en las elecciones, de una manera absolutamente diferente a la forma en la que lo había hecho en elecciones presidenciales anteriores. A pesar de que el PAN desde la década de 1980, había adoptado ya una estrategia mucho más agresiva de competencia, y estaba ya encaminado a luchar por el poder, diferentes circunstancias determinan su desempeño en las del 2000.

Tradicionalmente, el PAN había seleccionado a su candidato a la presidencia mediante elecciones internas, muchas de ellas con votaciones apretadas entre sus aspirantes. En el caso de las elecciones del 2000, la historia es diferente. Al final de la jornada de las elecciones intermedias de 1997, Vicente Fox, entonces gobernador de Guanajuato, salió a anunciar a los medios, no al partido, que buscaría la candidatura del PAN a la presidencia de la República., Como se recordará, las elecciones de 1997 fueron un fracaso para el PAN, debido a que perdió terreno frente a la oposición de izquierda, el PRD y perdió la oportunidad de ganar el Distrito Federal. Estas elecciones anticipaban quizá lo que serían las presidenciales de 2000. Por estos motivos, el partido se encontraba en una posición débil frente a una candidatura prematura y que se avizoraba competitiva como la de Fox.

Fox había ingresado al partido como parte del grupo de empresarios que se unieron al PAN en los años 1980, resultado de su descontento con los gobiernos priistas, especialmente por el desatinado manejo de la economía. Este grupo de panistas, identificados como “neopanistas”, eran vistos con reticencia por los denominados “doctrinarios” del partido, quienes criticaban su “pragmatismo”, y su supuesto alejamiento de los ideales del PAN.

Vicente Fox había sido diputado federal en la LIV Legislatura (1988-1991), y en 1991, en unas elecciones altamente protestadas por los ciudadanos y por el PAN como fraudulentas, el PRI no reconoció su triunfo y perdió la gubernatura para el estado de Guanajuato. Resultado del nivel de tensión causado por la protesta ciudadana, encabezada por los

panistas, el PRI no reconoce que hizo fraude, pero su candidato Ramón Aguirre, “ganador” de la contienda se vio forzado a renunciar.³⁴

La fuerte presión que el PRI enfrentaba por el tono de las protestas, y por las repercusiones que en su imagen como partido antidemocrático que esto tenía no solamente en Guanajuato, sino en toda la República, orillaron al entonces presidente Carlos Salinas de Gortari, a pactar con el PAN, en la segunda histórica concertación (en la que se acordó que el PAN nombraría a un gobernador interino mientras volvían a celebrarse nuevas elecciones) entre el PRI y el PAN, que marcaría la vida de éste de manera determinante. Tal decisión provocó nuevamente, divisiones al interior del partido, entre quienes se oponían a que el PAN colaborara con el gobierno, pues pensaban que eso lo que lograba era servir de comparsa para que el PRI argumentara que México era una democracia, y los que consideraban que la única forma para que el PAN fuera avanzando electoralmente, era avanzar a través de acuerdos que permitieran que el PRI cediera a otras demandas del PAN, entre ellas el cambio a las leyes electorales.

Ésta, sin embargo, no es la única consecuencia en el partido. Para Vicente Fox y su equipo de campaña la decisión fue una traición para él. Para el candidato, el PAN “no debía haber doblado las manos”. No sólo eso: el partido cedió al aceptar la derrota y obtuvo a cambio el nombramiento de Carlos Medina Plascencia como gobernador interino. Fox interpretó este acontecimiento como otro signo más de la desconfianza del partido hacia él.

Con esos antecedentes, de desconfianza del partido hacia Vicente Fox, inicia su campaña “por la vía libre” y de cierta forma rompe las reglas, no escritas, del PAN en su estilo de participar en las campañas electorales. En primer lugar empieza, siendo gobernador, una campaña fuera de la estructura del partido posicionándose ante los ciudadanos como candidato a la presidencia. Además trabaja con un equipo ajeno al partido con un discurso

³⁴ “En las elecciones para gobernador de ese año, el candidato del PRI, Ramón Aguirre Velázquez, ganó la elección a su competidor del PAN, Vicente Fox Quesada, pero el triunfo no fue validado ante las denuncias por irregularidades registradas durante el proceso electoral. De ahí que el Congreso estatal nombrara un gobernador interino, en un capítulo conocido como la “concertación”. En los siguientes comicios estatales, en 1995, Vicente Fox se volvió a postular y ganó la gubernatura...” Consultado en <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/06/30/1991-la-concertacion-de-guanajuato>

de cruda y abierta confrontación contra el PRI, acusándolo de “corrupto” con expresiones variopintas. Entonces, no había legislación ni en el marco jurídico del sistema político mexicano, y mucho menos en el partido, acerca de las actividades que alguien pudiese realizar antes de las elecciones para que éstas fueran castigadas como actos adelantados de campaña.

Fox logró, al llegar a la convención donde el PAN elegiría a su candidato, como candidato único, y con un alto nivel de conocimiento y simpatía ciudadana que presentaba un dilema sin solución para el partido: el grupo de doctrinarios, mayoría en el partido en esos años, veía a Fox como un candidato que no representaba ni cercanamente los ideales del PAN ni sus principios que desdibujaría al partido en la imagen que por años había logrado posicionar ante los ciudadanos. Pero, por otro lado, Fox representaba la única alternativa que tendría verdaderas posibilidades de ganar la presidencia. El PAN tenía que decidir entre postular a un candidato alejado del panismo (Vicente Fox) o seguir aferrado a su tradición de presentar candidatos con fuertes raíces en el partido, pero sin posibilidades de ganar (Vicencio, 2007). La “ola” foxista se impuso y Fox fue proclamado como candidato. Estos antecedentes explican en mucho la forma en la que se ganó la campaña, y también las razones por las que finalmente el PAN logró la presidencia. Sin embargo, también el distanciamiento y algunas veces hasta desprecio de Vicente Fox y su equipo al llegar al poder.

Según Greene (2007) parte de la victoria del PAN en el año 2000, puede explicarse porque el PAN jugó las elecciones como un partido “atrapa todo”. Ya entonces, contrario a lo que se dice por muchos, el PAN era considerado un partido de centroderecha, similar al PRI que a partir de las reformas neoliberales de Salinas de Gortari se había corrido hacia la derecha para la mayoría de los mexicanos. Como resultado de este acercamiento, el PAN logró “quitarse” la imagen de extrema derecha que, según Greene, explicaba la derrota del partido frente al PRI en intentos anteriores.³⁵

³⁵ A pesar de que ya desde las elecciones de 1988 había una mayoría que quería terminar con el régimen del PRI, las posiciones opuestas entre los dos partidos principales de oposición, PAN y PRD, los había hecho incapaces de crear una mayoría opositora. En otras palabras ambos partidos “preferían” perder antes que ceder ante las posiciones del único partido que les hubiese permitido generar una mayoría ganadora.

El discurso de Fox estuvo dominado por propuestas acordes al mayor número posible de públicos. Además, conociendo que una parte de la población que aun queriendo que el PRI no retuviese la presidencia una vez más, nunca votaría por el PAN, fundó lo que se conoció como “Amigos de Fox”, que permitía disminuir el peso de la marca “PAN” en los grupos que antes nunca hubieran votado por ese partido.

En otras palabras, la elección se volvió una elección plebiscitaria. Sin embargo, contrario a lo que algunos académicos apuntan diciendo que el PAN ganó las elecciones del 2000 porque los electores lo votaron como individuo, es decir por su liderazgo personal independiente del partido (Loaeza, 2010).³⁶ En realidad, señala esta autora, y a su vez, otra serie de estudios apoyan ese argumento, muy probablemente ni Fox hubiese podido ganar compitiendo fuera del partido, ni el partido hubiese ganado sin un candidato como Fox que logró aglutinar el voto anti-PRI, como nunca había logrado el partido con otros candidatos.

En realidad, una interpretación puede decirse equilibrada, es que tanto partido y candidato, se usaron para beneficio mutuo. El PAN representaba para muchos ciudadanos la única opción que durante años había permanecido luchando por la democracia, a pesar de los altos costos que esto le había representado.³⁷ Los ciudadanos querían un “cambio” y detrás de esa demanda estaba implícita la idea de “un cambio del PRI, por ser un partido corrupto que no permite la democracia”. El PAN, que había abanderado esas dos propuestas durante años: ofrecer a México un sistema y un partido democrático, y gobernar con honestidad supo leer esta expectativa y tuvo en Fox a un personaje que fue capaz de abanderar las propuestas panistas. Dicho de otra forma: Hay un momento histórico de una demanda de cambio y partido y Fox lo saben leer. Así, las batallas históricas del PAN por la democracia y la honestidad, encuentran en Fox el “personaje” que pueda abanderarlas. Fox, por su cuenta, que acrecentó su gusto y ambición política a través de su corta pero destacada

³⁶ Loaeza (2010) señala que muchos estudios, incluso publicados en revistas de ciencia política reconocidas, apoyan el argumento de que la victoria se explica por Fox individualmente, cuestionando los argumentos y los fundamentos de tales afirmaciones. Loaeza es reconocida como una de las investigadoras, quizá la que más, que mayor conocimiento tiene del PAN.

³⁷ A lo largo de su historia el PAN, tanto sus miembros y dirigentes en lo individual, y en su conjunto como partido, fueron objeto de intimidación del gobierno y del partido oficial, de muchas formas y en muchos niveles, incluidos eventos violentos. La historia del PAN da cuenta de miembros amenazados, asesinados, actos de violencia y por parte del gobierno de mecanismos de intimidación (por ejemplo auditorías fiscales como mecanismos de presión) que el PRI sabía manejar, guardando muchas veces las apariencias, pero manteniendo el control y coartando la libertad de expresión.

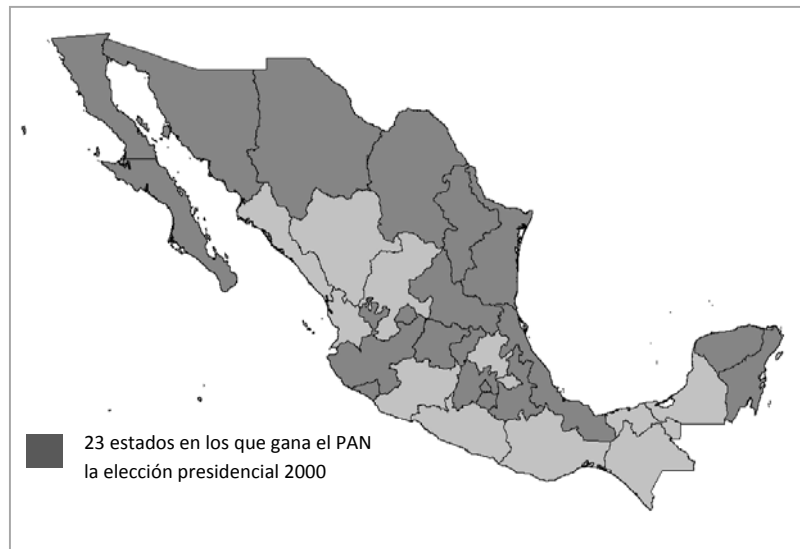
experiencia en la Cámara y en el gobierno de Guanajuato, encuentra en el partido una “marca” en la cual explotar su carisma personal con el apoyo de un partido que tenía significados para los ciudadanos.

Hay que subrayar: ni el PAN “quería” a Fox, ni Fox “quería” al PAN. Como se analiza más tarde, en la interpretación que las élites hacen de la derrota en 2012. Este distanciamiento no pudo superarse, ni por parte del partido ni por parte de Fox, una vez presidente y tuvo consecuencias de fondo para la vida posterior del partido, y finalmente en los factores que contribuyen a la derrota. Parte del deterioro del partido a partir del 2000, encuentra, de acuerdo a los entrevistados, explicaciones en este distanciamiento.

Por otro lado, Fox y el PAN prometieron mucho, sobre todo en campos específicos como el de la corrupción, porque precisamente su oferta de cambio en el fondo era cambiar las prácticas percibidas como corruptas del sistema no democrático. Los ciudadanos también esperaban mucho: de Fox³⁸, del partido y de los beneficios que pensaron traería el cambio democrático de manera pronta. Esto, sin duda explica parte de los retos que el PAN debía haber entendido y enfrentado: las altas expectativas ciudadanas y el realismo que suponía ocupar el gobierno en “marcha” con vicios como parte de la “normalidad” del país y del gobierno.

³⁸ “No nos falles” fue el grito de miles de ciudadanos al reciente electo presidente, la noche del 2 de julio, día de las elecciones, durante el festejo en la glorieta del Ángel de la Independencia, lugar tradicional de festejos y protestas en la ciudad de México desde hace muchos años.

Mapa 1. Entidades federativas en las que el PAN ganó las elecciones presidenciales de 2000



Fuente: Instituto Nacional Electoral

Elecciones 2006: El PAN vuelve a ganar las elecciones presidenciales

Calderón estaba enfrenado con el presidente Fox desde el inicio, aunque tuvo dos cargos en el gabinete federal: Banobras y la Secretaría de Energía. Gana en el PAN precisamente por representar lo que era diferente de Fox y gana las elecciones en una contienda histórica, que sin embargo tendrá efectos de gran impacto para su gobierno.

El proceso electoral, por el que Felipe Calderón Hinojosa, llegó a la presidencia de la República, ocurre en un contexto sumamente relevante para poder explicar posteriormente los retos y la forma –exitosa o no- en que el PAN, como partido y como gobierno, cómo los enfrentó durante el sexenio 2006-2012. Mucho tiempo antes de entrar a la competencia por la candidatura del partido Calderón era un emblemático personaje en el PAN. De origen michoacano, un estado que fue cuna del panismo desde sus inicios, e hijo de un prominente panista, Luis Calderón Vega, fundador del partido. Decepcionado por las prácticas del partido, Calderón Vega renunció al PAN a finales de los años 1970, justo cuando su hijo ingresó a la política.

De esta manera, Calderón Hinojosa inició desde muy joven su carrera en el partido. Desde muy joven fue un activo participante en la formación de panistas, a través de cursos en los que los nuevos miembros conocían los principios de partido del PAN. Fue conocido como el “Niño azul”. Tuvo una meteórica carrera en el partido: electo para la Asamblea del Distrito Federal ³⁹(1988), candidato del PAN a la gubernatura de Michoacán (1995), y presidente del partido (1996-1997). En las elecciones en las que el PAN gana la presidencia de la República, es electo diputado federal y nombrado por el partido como líder de su bancada.

El grupo parlamentario del PAN, en la LVIII Legislatura, aun y cuando no alcanza la mayoría absoluta, gana la mayoría relativa con la votación más alta de la historia -que nunca volvería a repetir a partir de entonces- en la Cámara de Diputados, y por primera vez los diputados panistas y el titular de la presidencia de la República son emanados de su mismo partido. A los ojos de un observador externo, ajeno a la dinámica que el partido vivió internamente en las elecciones del 2000, parecería que el PAN podría tener un amplio margen de acción para dar inicio a los cambios prometidos, implícitos muchos de ellos en las reformas estructurales que debían aprobarse por el Congreso.

La realidad fue muy distinta. Como se dijo en el apartado anterior, el partido había vivido una relación tensa y en ocasiones conflictiva con el equipo de campaña de Fox. Entre el grupo del partido, identificado con los más apegados a su doctrina, que se veía lejano a un estilo mucho más pragmático y distanciado de la vida y la tradición panista, estaba Calderón. Fue nombrado por Luis Felipe Bravo, entonces presidente del partido que a su vez había sucedido a Calderón en esa posición.

Los conflictos entre la Cámara de Diputados y el presidente Fox y su equipo en el gabinete y en la oficina de la presidencia, Los Pinos, no se hicieron esperar. El primer enfrentamiento se dio a raíz de la ley indígena. Fox envió a la cámara una iniciativa que no

³⁹ La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, es lo que corresponde a los congresos locales del resto de los estados. Por ser precisamente el Distrito Federal, tiene un régimen político distinto en algunos aspectos del resto de las entidades federativas.

era bien vista ni por el partido ni por el grupo legislativo del PAN. El EZLN inició una marcha desde el sur del país hasta la capital de la República y los indígenas pidieron usar la tribuna del recinto legislativo para dar desde ahí su mensaje a los ciudadanos y al gobierno. Fox, en contra de los diputados panistas y después de varios intentos de negociación entre su equipo y los diputados del partido, no cedió y el grupo zapatista habló desde la Cámara. Este acontecimiento acabó en un tenso episodio, porque los panistas en la Cámara se pronunciaron en contra de la decisión del presidente, así como de la iniciativa enviada por él.

A partir de entonces la relación entre el grupo parlamentario del PAN, en la LVIII legislatura y el presidente Fox nunca fue fácil. Como líder del grupo parlamentario, Calderón tenía, igual que otros panistas una relación tensa con el presidente, con su equipo cercano y con una parte de los miembros del gabinete. Había ciertas reuniones entre el grupo parlamentario del PAN y el gobierno y su gabinete pero en realidad no fueron efectivas. Calderón no era considerado cercano a Fox. Sin embargo, antes de que terminara su periodo como coordinador parlamentario del partido, y quizá inesperadamente para muchos, Fox nombró a Calderón director general del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (Banobras), institución financiera del gobierno federal, dedicada al financiamiento de la obra pública federal y de los gobiernos estatales.

Esta posición gubernamental es parte de lo que se conoce como “gabinete ampliado”, pero no tiene gran incidencia en el presupuesto y su capacidad de influir en la toma de grandes decisiones de Estado. Sin embargo, a pesar de su participación menor en el gobierno federal, no queda claro por qué Fox abrió esa oportunidad a Calderón. Sin embargo, el político michoacano aprovechó la oportunidad; si bien este puesto no tenía gran alcance político, le daba entrada al gobierno federal. Era una posibilidad mucho más atractiva en comparación con la de permanecer en la Cámara en los últimos meses antes de las elecciones intermedias, en donde las posibilidades de que se aprueben iniciativas relevantes, por ser el final del periodo, son mucho más reducidas.

A los pocos meses de ese nombramiento, ocurrió otra decisión poco esperada, dado el distanciamiento entre Fox y Calderón. El presidente nombró a Calderón secretario de Energía. Quizá esta decisión se explique porque Fox, al no ser apegado al partido, sabía que abrirle un espacio en el gabinete a un panista tradicional como Calderón podría servir a mejorar las tensas relaciones con el partido. Así, Calderón ocupó la Secretaría de Energía en 2003, un día después del tercer informe del gobierno y unos meses después de las elecciones federales en las cuales el PAN había tenido pésimos resultados. El partido perdió 59 asientos en la Cámara de Diputados: pasó de 207 a 148 diputados (INE).

Ocho meses después de haber sido nombrado secretario de Energía, en un acto de panistas en el estado de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña, el entonces gobernador del Estado “destapó” a Calderón como candidato para la presidencia de la República. A unas horas del evento, en un discurso público, Fox expresó su desacuerdo con este anuncio de apoyo a Calderón. Al día siguiente Calderón presenta su renuncia al presidente.⁴⁰

En realidad, antes de que esto ocurriera la lucha por la candidatura presidencial en el PAN ya había comenzado. Era conocido que el presidente Fox y su esposa, quien tuvo gran influencia sobre las decisiones del presidente y que fue por ello muy criticada,⁴¹ mantenían enfrentamientos constantes con el partido durante todas las campañas, y apoyaban abiertamente a Santiago Creel, secretario de Gobernación. A partir de ese momento arrancó una pre-campaña al interior del partido que provocó divisiones profundas entre Calderón y su equipo de pre-campaña y el gobierno de Fox.

⁴⁰ “Ese 29 de mayo de 2004 el empresario y funcionario del gobierno de Jalisco, encabezado por el gobernador Francisco Ramírez Acuña, invitaron al entonces secretario de Energía al rancho lechera Las Palmas, propiedad de González Uyeda, con varios cientos de personas. El hecho irritó al entonces presidente Vicente Fox y orilló a Calderón a renunciar al cargo...[Una vez presidente Calderón] A Ramírez Acuña lo hizo primero secretario de Gobernación, mientras que a González Uyeda lo incorporó a la campaña Presidencial y luego acompañó al ex gobernador de Jalisco como subsecretario de Gobierno” Consultado en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/758442.html>

⁴¹ Martha Sahagún, esposa del presidente Fox fue un personaje con gran poder en el sexenio 2000-2006 y ciertamente muy controvertida. Martha, quien había sido la jefa de comunicación de la campaña de Fox, contrajo nupcias con él una vez iniciado el sexenio. Desde el principio se hablaba de que Martha buscaba para ella la candidatura del PAN a la Presidencia, que fue una de las razones que también la enfrentaba con Calderón, que era visto por muchos panistas como uno de los fuertes contendientes a la candidatura del partido en el 2006. Martha, tuvo que declarar públicamente que no buscaría la candidatura a la Presidencia tras un conflicto en el equipo mismo del presidente, y entonces apoyó fuertemente la candidatura de Santiago Creel, razón que la mantuvo nuevamente enfrentada con Calderón.

Fox había sido el primer miembro del PAN que tres años antes de las elecciones anunciara públicamente que buscaría la candidatura de su partido a la presidencia. Esto era algo que nunca se había visto en el PAN, pero menos en el PRI. En ese partido la disciplina de sus miembros dictaba que nadie podía expresar su interés por ser candidato: parte de los poderes meta-constitucionales del presidente estribaban en que era él quien nombraba al candidato, por tanto a su sucesor, a la presidencia. Mientras que los panistas con la estrategia de Fox habían aprendido que una campaña muy adelantada del partido había rendido frutos al aspirante, en el PRI un adelanto de este tipo hasta antes del 2000 hubiese significado para cualquiera perder toda posibilidad de ser electo candidato de dicho partido⁴².

Con este antecedente en el partido, Calderón empezó su carrera por la candidatura del partido también de manera temprana. En su caso, era una respuesta a dos situaciones. Fox, sin decirlo abiertamente, apoyaba a un miembro de su gabinete⁴³ para la candidatura presidencial del PAN, por lo que para Calderón continuar dentro del “gabinete” era mantenerse en un escenario perdedor, a pesar del costo que esto tendría por la exposición natural a medios y los recursos administrativos inherentes a una secretaría de Estado.

Asimismo, había otro factor aún más importante que Calderón y su equipo conocían, y que finalmente sería su mayor reto ya en la campaña de elecciones constitucionales: Andrés Manuel López Obrador (AMLO), entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal. López Obrador, perteneciente al PRD, había logrado posicionarse en la opinión pública como un fuerte contendiente por la presidencia para las elecciones de 2006 prácticamente desde que

⁴² La muy conocida práctica del “dedazo” en el PRI, era conocida como el poder, no formalmente dicho pero de facto, de cada uno de los presidentes priistas de nombrar a su sucesor. Esto sin duda tenía toda lógica en un sistema en la que el presidente, monopolizó el proceso de contratación para puestos de poder. “En México, el presidente ejercía un conjunto adicional de ‘poderes meta- constitucionales’: él era el líder de facto del PRI, designaba a su sucesor, nombraba y reemplazaba gobernadores y a otros funcionarios, y conformaba al Congreso y el poder judicial” (p. 351) Wuhs, S. T. (2007). The legacies of transition from one-party rule: Mexico in grayson, George W. ed., Evolution of Mexico and other single-party states. Comparative perspective *International Studies Review*, 9(2), 322-367.

⁴³ Jorge Castañeda, quien fuera Secretario de Relaciones Exteriores en el gobierno de Vicente Fox, y uno de los estrategas de su campaña (a pesar de que era lejano al PAN en muchos sentidos decidió apoyar a Fox porque le parecía que esta candidatura era la alternativa para por fin lograr la transición política), relata: “Fox me ha negado de manera sistemática que Creel fuera su candidato, pero no he conversado con nadie de su staff, gabinete o círculo de amigos que admita esa versión”. Castañeda (2014, p. 182)

asumió el cargo en diciembre de 2000, con un alto nivel de conocimiento en todo el país, no sólo en la capital. Si Calderón no lograba un mayor nivel de conocimiento en la población antes del inicio de las elecciones, tanto internas como externas, sería muy difícil ganarlas. A partir de junio de 2004, Calderón inicia una pre-campaña de las internas. Es decir, igual que Fox, previo al tiempo de campaña oficial del partido, se dedica a visitar un gran número de comités estatales y municipales del partido, y pedirles su apoyo en la contienda interna.

En 2005, cuando el partido estableció las reglas de votación para las elecciones internas, el equipo de Calderón logró convencer al partido se fuera un proceso de votación en etapas, lo cual permitiría que la precampaña del partido, levantara interés entre los ciudadanos no panistas, y quien resultara ganador contara ya desde entonces con un nivel de conocimiento entre los ciudadanos, no solo entre los miembros del partido, y efectivamente tuvo ese efecto. Contra muchas de las expectativas, porque Creel contaba con el apoyo del presidente, Calderón logra vencerlo, desde la primera ronda de la elección interna, y es electo candidato por el PAN para la presidencia de la República, lo cual fue calificado como una verdadera proeza y mostraba la capacidad de operación política del equipo, que era un grupo pequeño de personas, con pocos recursos, pero que habían logrado revertir las tendencias que hacía un año favorecían al otro candidato.⁴⁴⁴⁵

Cuando Calderón se convierte en el candidato del PAN, las diferentes encuestas de intención de voto situaban al candidato del PRD con considerable ventaja: brechas desde diez hasta más de veinte puntos porcentuales (Alduncin, 2006)⁴⁶. Para el mes de marzo,

⁴⁴ “La victoria arrasadora de **Felipe Calderón** en la primera ronda de las elecciones para elegir *candidato Presidencial* del **Partido de Acción Nacional (PAN)** ha sorprendido a muchos”. En “¿Qué le pasó a Creel? Septiembre 17 de 2005. Recuperado de <http://laopinionderaydigon.blogspot.mx/2005/09/que-le-paso-creel.html>

⁴⁵ “El efecto fue claro sobre las preferencias de los votantes de las otras dos vueltas. Los militantes encuestados por el diario *Reforma* antes de la segunda vuelta, que conocían el resultado de la primera ronda, ya manifestaron preferir a Calderón (65%) por encima de los otros candidatos, mientras que los que no conocían el resultado de la primera vuelta mantuvieron los patrones de preferencia previos, esto es, el apoyo mayoritario a Creel (39%) y una posición inferior para Calderón (35%)” (Olguín y Freidenberg, 2007, p. 753-754) *Revista Mexicana de Sociología* 69, núm. 4 (octubre-diciembre, 2007): 729-770. Alarcón Olguín, Víctor y Freidenberg, Flavia.

⁴⁶ Como muestra Alduncin (2006) al analizar las distintas encuestas publicadas de preferencias electorales, en noviembre de 2005 todas señalaban como favorito a López Obrador. “Todas las encuestas coinciden en

Calderón había remontado de una forma acelerada en la intención de voto y se situaba muy cerca ya del candidato del PRD.

Por primera vez en México los votantes se enfrentaban a la contraposición de propuestas con matiz ideológico entre el conflicto entre izquierda y derecha lo cual nunca había sucedido y ciertamente esto radicalizó no sólo la contienda, sino posteriormente a la ciudadanía. El PAN, con su candidato Calderón, se “montó” en ese dilema y fijó los términos de referencia de la elección en un plebiscito sobre izquierda o derecha, argumentando que lo que su partido ofrecía era continuar dando a los ciudadanos las oportunidades de desarrollo social y económico que ya se habían comenzado a dar, y posicionando la idea de que mientras el PRD representaba una amenaza para seguir las teniendo.

Diversos estudios han explicado la derrota del PAN como fruto de varios aspectos, entre ellos los errores cometidos por López Obrador, (Rubio y De la Calle, 2007), y el voto útil a favor del PAN para evitar la llegada de López Obrador. Sin embargo, es importante entender que evitar la llegada de López Obrador responde a las expectativas de la clase media de conservar las ganancias recientes en su bienestar económico, y por tanto, aunque no todo, parte de ello se había dado en la década anterior, en la cual el PAN había gobernado seis años.

Como muestra el estudio de Rubio y De la Calle (2007)⁴⁷ una parte importante del electorado que pudo ser captado por el PAN fue precisamente el sector de la clase media, que en la última década, había visto mejorar sus oportunidades, y específicamente muchas

señalar a Andrés Manuel López Obrador como el líder. Covarrubias le asigna el valor máximo (46.7%), el mínimo Gaussc (32.3%), el promedio de ocho encuestas es 37.3% y la desviación estándar de cinco puntos porcentuales, su votación probable se restringe al intervalo 42.2 y 32.3%. Sólo la encuesta de Covarrubias se sale de este rango con una sobreestimación. Seis de las encuestadoras ubican en segundo sitio a Felipe Calderón y dos a Roberto Madrazo. En el promedio, el segundo lugar corresponde al PAN (29.3%). El valor máximo para Calderón lo tienen Arcop y GEA-ISA (33%), seguidas de Reforma (32.2%). Los mínimos para el panista corresponden a El Universal (22.2%) y Covarrubias (23.3%).” (p. 38 y 39) Alduncin Abita, Enrique. “Elección Presidencial: encuestas publicadas hasta noviembre de 2005. Este País, n. 178. Enero 2006.

⁴⁷ “La población de en medio que percibe un ingreso familiar de entre 9 y 15 salarios mínimos, titubeó a lo largo del proceso y acabó favoreciendo mayoritariamente a Felipe Calderón (o alejándose de López Obrador), lo que determinó el resultado de la elección”. (De la Calle y Rubio, 2010, p. 21) De la Calle, Luis y Rubio, Luis. *Clasemediero*. 1ra edición, ed. Mexico, D.F: Felou - CIDAC; 2010:100.

de estas familias en los últimos años habían tenido en sus hogares condiciones que por primera vez se daban en su generación: tener casa propia, comprar un auto y tener en sus familias a la primera generación, sus hijos, que iban a la universidad.

El triunfo de Calderón en la campaña de 2006, no es objeto de este estudio, sin embargo es relevante para entenderla en términos generales porque una parte importante de los retos que su gobierno enfrentó, sobre todo los primeros años del sexenio 2006-2012, tienen su origen en el ambiente de tensión poselectoral, fruto de la muy apretada elección.

López Obrador por muchos meses durante la campaña había encabezado las preferencias electorales en todas las encuestas, era el puntero, casi invencible. Al principio con un margen muy amplio de ventaja, sin embargo la brecha entre Calderón y López Obrador se fue cerrando, hasta que finalmente en las elecciones pierde por menos de medio punto porcentual. “El país venía del desafuero⁴⁸ y marchaba al “¡Cállate, chachalaca!”. Eran días de discusiones, gritos y amistades rotas. Fox había corrido a Felipe Calderón de la Secretaría de Energía, y “cuerpeaba” a Santiago Creel para que contendiera por la candidatura” (Mauleón, 2012).

Durante toda la campaña, López Obrador había cuestionado la imparcialidad de los órganos electorales. “Al diablo con las instituciones” fue una de las frases que López Obrador pronunció en las manifestaciones de su partido. Después de una elección muy reñida –sin duda la más competida de la historia del México moderno–, que se decidió por menos de un punto porcentual de los votos, el Instituto Federal Electoral dio por ganador al PAN y a su candidato Calderón. López Obrador impugnó los resultados y empezó una lucha: no aceptó los resultados, dijo que le habían robado la elección y pidió que se volvieran a contar todos los votos (“voto por voto” era la frase que se oía en multitudinarias manifestaciones), y se autoproclamó presidente del “Gobierno Legítimo” (Wuhs, 2007, p. 354). Se organizó una gran movilización ciudadana que derivó en la ocupación de una de las principales vías de la ciudad de México, y los manifestantes se instalaron en campamentos en la vía pública

⁴⁸ El proceso fue iniciado por la Procuraduría General de la República (PGR), invocando el desacato judicial. A López Obrador, el entonces jefe de gobierno, se le acusó de no haber detenido las obras de construcción de una calle de cien metros que atraviesa el predio llamado El Encino en Santa Fe para conectar un hospital con una carretera. El regente afirma que atendió la orden y que de ello existen varias pruebas además del hecho evidente de que el camino no fue construido en el terreno en disputa. [Recuperado el 30 de abril de 2015 de http://www.lainsignia.org/2005/abril/ibe_031.htm].

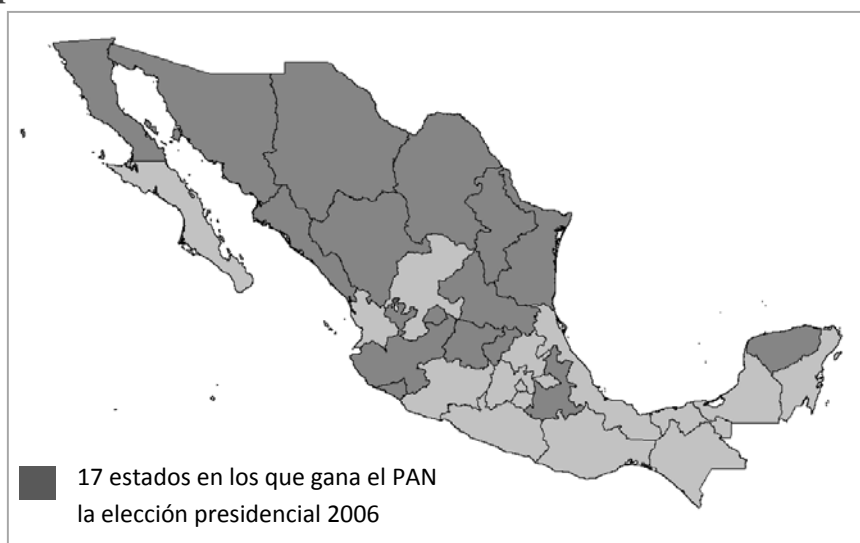
desquiciando el tráfico de la ciudad durante meses, con la amenaza de no retirarse hasta que fuera reconocido el triunfo de su candidato. Así, Calderón enfrentó durante su gobierno, pero principalmente durante el primer año, constantes ataques y señalamientos de que era presidente ilegítimo.⁴⁹ Una parte importante de la población, 30%, de acuerdo a la encuesta de Mitofsky en 2006, consideraba que Calderón no había ganado las elecciones limpiamente.⁵⁰

Uno de los factores que agudizó las críticas de sus adversarios, era que el Sindicato de Maestros de la Educación (SNTE), que no sólo es el sindicato más grande en México con gran poder de movilización política, sino de América Latina, encabezado por su lideresa Elba Esther Gordillo, había apoyado la campaña y movilizó el voto de los maestros a favor de Calderón. Esto era un asunto crítico ya que tanto su lideresa como el sindicato representan en México uno de los organismos emblemáticos del viejo régimen priista. Como se verá más tarde, el apoyo para el PAN y para Calderón de parte de este sindicato, sería durante todo el sexenio fuente de grandes discusiones y decisiones críticas una vez que Calderón llegó al poder. El significado y las implicaciones que el apoyo del SNTE tuvo para el PAN, partido y gobierno, no se analizan aquí a detalle, se mencionarán más tarde en el apartado de resultados del gobierno de Calderón de este capítulo, así como en las entrevistas de los líderes del partido realizadas para esta tesis.

⁴⁹ Durante los primeros años de campaña Calderón enfrentó señalamientos a través de manifestaciones así como de críticos de su victoria en donde era señalado como presidente ilegítimo y presidente espurio. “Un ejemplo de ello: ‘Mérida, Yuc. , 1 de diciembre (apro). Bajo una pertinaz llovizna, poco más de 30 perredistas realizaron hoy frente a palacio de gobierno una protesta en contra de la abrupta toma de protesta del panista Felipe Calderón, a quien calificaron de ‘presidente ilegítimo y espurio’. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=223561>;

⁵⁰ En la Consulta Mitofsky (2006), a la pregunta: “En su opinión, ¿está usted de acuerdo o en desacuerdo en que todos debemos aceptar a Felipe Calderón como presidente?”, 31.1% respondió estar en desacuerdo. Ackerman, J., & Sandoval, I. E. (2009). Fiscalización Interestatal y protección de programas sociales en México; teoría, práctica y propuestas en D. Gómez-Álvarez (Ed.), *Candados y contrapesos: La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*. Guadalajara, ITESO, 2009.

Mapa 2. Entidades federativas en las que el PAN ganó las elecciones presidenciales de 2006.



Fuente: Instituto Nacional Electoral 2006

4.3 POLÍTICAS PÚBLICAS EMBLEMÁTICAS DE LOS GOBIERNOS PANISTAS

El siguiente apartado se refiere a los dos gobiernos panistas en tanto sus principales resultados, aciertos y fallas y sus rasgos característicos más relevantes. Analizar la acción de un gobierno y de sus resultados requiere un análisis amplio e integral, sobre todo si cuando dicho análisis tiene como propósito tener al final una evaluación de éste. Este ejercicio rebasa el alcance de este estudio, sin embargo es al mismo tiempo indispensable presentar al menos una descripción general de los gobiernos panistas que pueda servir como contexto en la presentación de las interpretaciones que sus élites hacen de la derrota en las elecciones del 2012. Específicamente, porque una parte importante de sus argumentos tienen referencia a lo que los gobiernos panistas realizaron, con sus fallas y aciertos, a través de doce años.

En este mismo ámbito, quizá la pregunta más importante, sobre todo si se quiere presentar una visión sintética de la acción y de los resultados de un período de gobierno, es bajo el punto de vista de quién hay que presentar los resultados si se quiere tener una visión objetiva de ello, y qué variables y aspectos se deben tomar en cuenta para hacer esta descripción. Tratando de hacer un balance entre estos aspectos, en este apartado se

presentan los dos gobiernos panistas usando diferentes enfoques y criterios que permitan, si no una descripción y evaluación exhaustiva, sí al menos que permitan presentar una visión general que los caracterice, presentando para ello sus políticas públicas emblemáticas, así como los alcances, cambios, logros y fracasos de ellas; los rasgos característicos de su estilo de gobierno y de sus equipos de trabajo; la evaluación y el nivel de satisfacción de los ciudadanos en cuanto al desempeño del presidente y de los logros de su gobierno; la visión retrospectiva y prospectiva de los ciudadanos acerca de los problemas más relevantes en el país.

Por otro lado se presentan algunos indicadores que son igualmente relevantes porque reflejan por un lado la situación y la evolución del país de distintas maneras. Unos son el conjunto de indicadores económicos y sociales y su evolución en estos doce años, y algunas comparaciones de éstos con periodos de gobierno anteriores. Otros se refieren a la evolución de la opinión de los ciudadanos en aspectos relevantes para este estudio, tales como su confianza en las instituciones, su satisfacción con la democracia, su percepción del nivel de corrupción en el país, etcétera.

- Las políticas públicas emblemáticas, así como los alcances, cambios, logros y fracasos de ellas.
- Los rasgos característicos de su estilo de gobierno y de sus equipos de trabajo.
- La evaluación y el nivel de satisfacción de los ciudadanos en cuanto al desempeño del presidente y de los logros de su gobierno.
- La opinión de los ciudadanos acerca de los problemas más relevantes en el país y su opinión retrospectiva y prospectiva acerca de la probabilidad de que estos mejoren en el futuro.

Administración 2000-2006

Políticas públicas emblemáticas reportadas por esta administración

En el último año de su administración, el gobierno de Fox difundió sus resultados en el sexto informe de gobierno, que se presentó al Legislativo federal el 1º de septiembre de

2006. De ahí se desprenden los principales logros que marcaron su administración en los ámbitos político (democrático), económico y social (*Sexto informe de gobierno, 2006*). A continuación se enuncian como “aciertos” aquellos que tuvieron respaldo en la opinión pública en general y especializada y “fallas”, aquellas que no sólo no contaron con ese apoyo, sino que tuvieron una percepción negativa.

Los aciertos y los logros más relevantes

Las políticas públicas emblemáticas que enunció el gobierno de Vicente Fox se ubican en áreas de la administración pública relacionadas con el fortalecimiento de la democracia, la transparencia en la información gubernamental, la libertad de expresión hasta el manejo responsable de la economía y los programas sociales dirigidos a la población en situación de pobreza.

El gobierno del presidente Fox se destacó por el fortalecimiento democrático que implicaba la libertad de expresión, mejor rendición de cuentas a los ciudadanos, autoridades electorales garantes de procesos justos y libres. El acceso a la información gubernamental de los ciudadanos fue una política emblemática de la administración de Vicente Fox, a partir de la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el 12 de junio de 2002 y el establecimiento del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), que promueve la transparencia. Durante su mandato también se creó COMPRANET, con el propósito de transparentar los procesos de licitación en las compras del gobierno. La libertad de expresión fue uno de los ámbitos más valorado: “Hoy vivimos en un país donde se respeta la libertad de expresión, organización, manifestación y creencias y los ciudadanos no le temen a la censura” (*Sexto informe de gobierno, 2006, p. 56*). En una encuesta realizada por Reforma⁵¹, se observa que al inicio del sexenio de Vicente Fox, 72% de los ciudadanos entrevistados consideraron que había mucha libertad de expresión.

⁵¹ Encuesta Nacional en Vivienda realizada del 19 al 22 de marzo de 2015 a mil 200 mexicanos adultos. Margen de error +/-2.8%, a un nivel de confianza de 95%. Recuperado el 25 de abril de 2015 de http://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?page_id=2635

Encuesta Nacional en Vivienda realizada del 19 al 22 de marzo de 2015 a mil 200 mexicanos adultos. Margen de error +/-2.8%, a un nivel de confianza de 95%.

Tabla 7. Libertad de expresión: “¿Cuánta libertad de expresión cree usted que hay en el país hoy en día?”

	Mar 2001	Set 2004	Dic 2009	Dic 2012	Mar 2015
Mucha/algo	72%	63%	59%	56%	45%
Poca/nada	23%	33%	38%	40%	53%
No sabe	5%	4%	3%	4%	2%

Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 2001-2015

Hasta el final de su gobierno Vicente Fox consideró como uno de sus principales logros las libertades. Tal como señaló en el mensaje a la nación con motivo de su último Informe de Gobierno: “Las libertades de expresión y de prensa, de asociación y reunión son ya reflejo de una sociedad abierta y plural. Ahora deben ser también factores de unidad nacional” (Sexto informe de gobierno, 2006). Contrario a esta enunciación, la calificación sobre la libertad de expresión se redujo conforme avanzó el sexenio: de 72% en 2001 cayó a 63% en 2004; es decir, la percepción cayó nueve puntos entre el inicio y la mitad del mandato.

El gobierno de Vicente Fox destacó como uno de sus principales logros pasar del federalismo retórico al federalismo de hechos y asume que el centralismo ha llegado a su fin. Durante su administración, específicamente en el período comprendido entre 2000 y 2005, las transferencias a los estados y municipios se incrementaron en 32% en términos reales y 20% real con relación a 2005. De 2001 a 2006 los estados y municipios recibieron recursos federales para la creación de infraestructura básica por un monto aproximado de 142 mil millones de pesos a través del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). De la misma manera, la administración de Fox se preció de la independencia y separación entre poderes federales: “México tiene, hoy, un Poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial independientes, en donde cada uno vigila al otro y se evitan las decisiones autoritarias del presidente” (Sexto informe de gobierno, 2006, p. 60). La cultura de la legalidad fue una premisa del gobierno de Vicente Fox a partir de una impartición de justicia expedita e imparcial y el respeto a los derechos humanos.

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura de la Constitución, realizada por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en 2003, los entrevistados consideran muy importante tener una sociedad donde se apliquen y respeten las leyes, como se observa en la siguiente tabla:⁵²

**Tabla 8. Encuesta de cultura constitucional:
“¿Qué es más importante para usted?”**

Una sociedad donde se apliquen y respeten las leyes	47.4%
Una sociedad con menos desigualdades entre ricos y pobres	22.8%
Una sociedad sin delincuencia	20.8%
Una sociedad más democrática	8.7%

Fuente: Encuesta Nacional de Cultura Constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM 2013

El gobierno del presidente Fox se caracterizó por una política económica responsable. Se recuperó el crecimiento, se controló la inflación y las tasas de interés se redujeron a mínimos históricos. Con Fox, la inflación acumulada se redujo significativamente registrando un 29.80%, en comparación con el gobierno de Ernesto Zedillo (1994 – 2000) donde alcanzó 226%. En 2005, la inflación anual tuvo un cierre histórico de 3.33%, tasa que no se registraba desde 1968. El ahorro financiero en 2000 representaba 43.5% y en marzo de 2006 había aumentado diez puntos para alcanzar 53.5%. La devaluación acumulada que registró el sexenio de Fox fue de 14%, porcentaje que contrasta con la alcanzada en el gobierno de Zedillo que fue de 180%. En agosto de 2006, el gobierno de México pagó anticipadamente deuda externa por un total de 9 mil millones de dólares. Prácticamente se terminó de pagar la deuda de la reestructura financiera que el país firmó en la década de 1980. México como país tuvo una mejor calificación “riesgo-país”, al pasar de 385 puntos en el 2000 a 111 en 2006.

La política social de Estado se consolidó y se dirigió a combatir la pobreza a través de programas sociales, el desarrollo de capacidades y el acceso al financiamiento a

⁵² Marcos Moloenzick, *Balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada: Reflexiones sobre alternancia política y cultura de la legalidad, justicia penal y derechos humanos*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2007, p. 2.

emprendedores para adquirir vivienda. En 2006 el presupuesto para programas sociales había crecido en 70.5%, con respecto al inicio de la administración. Según cifras oficiales, en los primeros cuatro años de gobierno -2000 a 2004- alrededor de 6 millones de personas superaron la pobreza extrema. En dos años de 2000 a 2004, la pobreza patrimonial se redujo a 6.7 puntos y la de capacidades a 7.3 puntos. En el mismo lapso el índice de pobreza alimentaria disminuyó 6.9 puntos, como lo señaló el Banco Mundial en un estudio presentado en el 2005. El gasto público en desarrollo social pasó de 8.9% del PIB en promedio durante 1996-2000 a 10.1% del PIB durante 2001-2005 (Sexto de informe de gobierno, 2006, p. 8).

Los programas insignia del sexenio de Vicente Fox en este ámbito fueron el Programa Desarrollo Humano Oportunidades y el Seguro Popular de Salud (SPS). Mediante Oportunidades se entregaron apoyos para alimentación educación y salud a más de 5 millones de las familias más pobres del país, entre ellas a más de un millón de familias indígenas. En 2006, Oportunidades benefició a más del doble de familias que en el 2000 al pasar de 2 mil 476 a 5 mil apoyos. En el último año de gobierno (2005-2006), por medio de Oportunidades se entregaron más de 5 millones de becas para educación.

Al cierre del sexenio de Vicente Fox, en 2006, el gasto en salud registró un aumento de 47% respecto al año 2000. En cuanto al SPS, personas que no contaban con ningún tipo de seguridad social del IMSS o del ISSSTE gozan de servicios de salud de forma gratuita. En el sexenio de Fox, más de 5 millones de familias se beneficiaron con el Seguro Popular. En el 2006 se estima que 5 millones 200 mil familias estaban afiliadas al SPS, de las cuales 41% pertenecían a comunidades indígenas. Como parte de la estrategia del gobierno de Vicente Fox para apoyar la educación de niños y jóvenes, se entregaron más de 6 millones de becas repartidas entre alumnos de primaria, secundarias y educación media superior.

El gobierno del presidente Fox también tuvo un programa de vivienda popular: en los primeros cinco años y medio del sexenio foxista se entregaron un millón 638 mil créditos para la vivienda que beneficiaron principalmente a familias de bajos recursos. Derivado de ello, la industria de la construcción generó de manera directa e indirecta 3 millones de

empleos. La inversión en el sector vivienda rebasó los 700 mil millones de pesos durante el sexenio y el acceso al financiamiento para la adquisición de vivienda benefició a 3 millones de personas.

Las fallas y lo que no pudo lograrse

A pesar del manejo responsable de la economía, los logros en materia económica del gobierno de Vicente Fox contrastan con las cifras de desempleo y subocupación. En el sexenio solo se crearon 1.1 millones de empleos. Al primer semestre de 2006 la Población Económicamente Activa (PEA) desempleada alcanzó un 3.2%. En el período diciembre de 2000 – junio de 2006 el salario mínimo general promedio creció 4.6% de acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos. Esta cifra contrasta con la dada a conocer por el Centro de Investigación Laboral (CILAS) quien afirma que entre 2000 y 2006 el salario se redujo en 22% en términos reales.

En materia de política exterior, una de las principales equivocaciones del sexenio de Fox fue el manejo de la diplomacia. En 2004, con motivo de la celebración de la Cumbre Extraordinaria de las Américas, el presidente mexicano solicitó a Fidel Castro que acortara su estancia en el acto con lo que pretendía evitar un encuentro entre éste y el presidente de Estados Unidos, George Bush. Posterior al encuentro, el mandatario cubano hizo pública la grabación de la conversación telefónica donde Fox le pedía llegar, pronunciar el discurso, participar en la comida de jefes de Estado y retirarse posteriormente: “Me acompañas a la comida y de ahí te regresas”, es decir comes y te vas. Esta situación desató un conflicto diplomático entre ambos países.

En el ámbito de la infraestructura para el transporte se le atribuyen al sexenio foxista poca capacidad de negociación para la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de México. De acuerdo con los estudios para determinar el mejor lugar para el nuevo aeropuerto, se consideró que la zona de Texcoco era la mejor opción. Sin embargo, se requería expropiar más de 4 mil 500 hectáreas de terrenos lo que desató las protestas de los campesinos de San Salvador Atenco quienes realizaron marchas a la ciudad de México,

entre otras acciones. La poca capacidad de negociación del gobierno fue evidente, el proyecto se canceló.

En cuanto a la infraestructura educativa, la construcción de la mega biblioteca Vasconcelos, a la que Fox llamó “la catedral de la sabiduría”, resultó ser un proyecto plagado de irregularidades desde el concurso para seleccionar al constructor de la obra. Inicialmente la obra se presupuestó en 954 millones de pesos, pero al final se invirtieron mil 300 millones de pesos. La biblioteca tuvo que cerrar en 2007, debido a fallas en la construcción que provocaban filtraciones de agua, entre otros defectos.⁵³

En el aspecto político, el desafuero⁵⁴ de Andrés Manuel López Obrador dejó clara la intervención del gobierno foxista. La declaración de Fox lo resume: “desaforar a López Obrador... fue la decisión más dolorosa que tuve que tomar en el año 2004” (Peralta, 2005). La independencia de los poderes que tanto proclamara el presidente se ve mermada. En su sexto informe de gobierno señaló: “México tiene hoy, un Poder Ejecutivo, un Legislativo y un Judicial independientes, en donde cada uno vigila al otro y se evitan las decisiones autoritarias del presidente”.

Opinión ciudadana del presidente y del desempeño de su gobierno

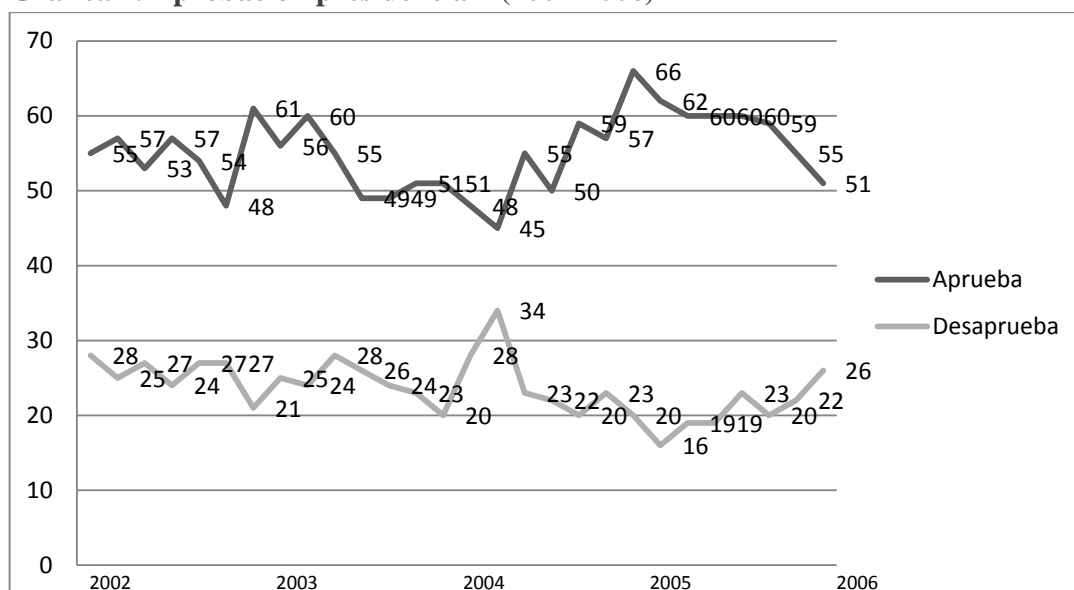
De acuerdo con datos de Parametría, el presidente Vicente Fox terminó su sexenio con una aprobación de 51%, un nivel bajo si se compara con la cifra de 70%, con la que inició su mandato. A lo largo del sexenio su nivel de aprobación fluctuó entre 50% y 60%.

La aprobación presidencial de Vicente Fox registró tres momentos significativos. El primero, entre mayo y junio de 2003 cuando alcanzó el 61% de acuerdo, en parte por su pronunciamiento en contra de la guerra de Irak. El segundo, se ubica entre mayo de 2004 y

⁵³ El Auditor Superior de la Federación detectó 36 irregularidades en su construcción y expidió 13 mociones de responsabilidad a servidores públicos del gobierno federal. Entre las irregularidades detectadas se documentó el extravío de bloques de mármol, a un costo de 15 millones de pesos. Recuperado el 30 de abril de <http://www.explorandomexico.com.mx/about-mexico/10/382/>

junio de 2005 con una calificación del 53% la cual coincide con el proceso de desafuero de Andrés Manuel López Obrador, y el tercero se ubica con un nivel de aprobación del 66% de enero a junio de 2006, ello coincide con las campañas presidenciales y la promoción de los programas sociales en los medios de comunicación.⁵⁵

Gráfica 7. Aprobación presidencial* (2002-2006)

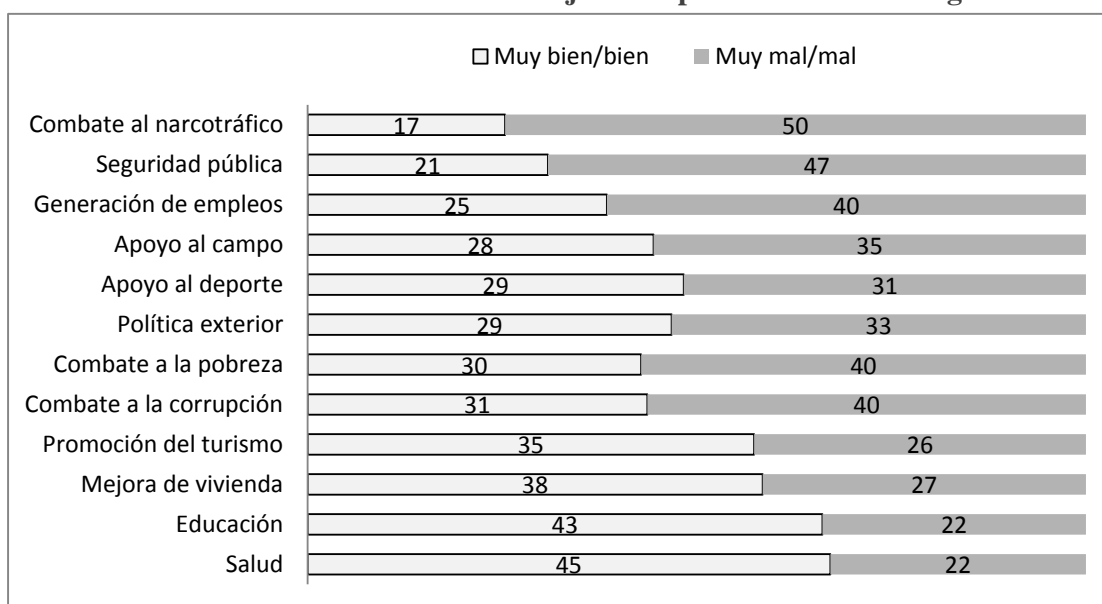


*“En general, ¿usted aprueba o desaprueba la forma en que el presidente Fox realiza su trabajo”
Fuente: Carta Paramétrica, Parametría 2002-2006

Los rubros mejor evaluados del desempeño del gobierno de Vicente Fox fueron salud (45%), educación (43%) y vivienda (38%) en rangos que van de muy bueno a bueno. Los peor calificados (mal o muy mal) son combate al narcotráfico (50%), seguridad pública (47%), generación de empleos (40%), combate a la corrupción (40%) y combate a la pobreza (40%).

⁵⁵Recuperado el 25 de abril de 2015 de http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4043

Gráfica 8. Evaluación del desempeño del presidente Vicente Fox en áreas específicas de su administración: Porcentaje de respuestas en cada categoría.



Fuente: Parametría 2006

Sin embargo, aspectos mal evaluados como la generación de empleos y la seguridad pública, que son determinantes en la aprobación presidencial, no influyeron a la hora de calificar al mandatario (Parametría). Por tanto, la aprobación de Fox obedece a razones que se vinculan a su personaje. Al preguntar a los encuestados las causas por las que aprobaban la gestión de Vicente Fox, 31% consideró que es una persona bien intencionada. En contraste, 40% de los encuestados mencionó como la principal causa de desaprobación que no sabe gobernar y 37% opinó que no cumple sus promesas, como se observa en las siguientes tablas.

Tabla 9. Razones de la aprobación del presidente de la República (Vicente Fox)

Razones de la aprobación	<i>Mar 2003</i>	<i>May 2003</i>	<i>Jun 2003</i>	<i>Ago 2003</i>	<i>Nov 2003</i>	<i>Ago 2004</i>	<i>Ago 2005</i>
Sabe gobernar	28%	29%	35%	30%	28%	26%	31
Es bien intencionado	30%	33%	31%	42%	40%	31%	31%
Ha mejorado la economía	9%	12%	11%	8%	6%	11%	19%
Cumple sus promesas	9%	12%	7%	5%	9%	14%	11%
Combate la corrupción	9%	9%	9%	8%	8%	12%	4%
Ns / Nc	15%	5%	7%	7%	9%	6%	4%

Fuente: Carta Paramétrica Aprobación presidencial, Parametría 2006

Tabla 10. Razones de la desaprobación del presidente de la República (Vicente Fox)

Razones de la desaprobación	<i>Mar 2003</i>	<i>May 2003</i>	<i>Jun 2003</i>	<i>Ago 2003</i>	<i>Nov 2003</i>	<i>Ago 2004</i>	<i>Ago 2005</i>
No sabe gobernar	25%	31%	32%	38%	34%	40%	26%
No es bien intencionado	30%	33%	31%	42%	40%	31%	31%
No ha mejorado la economía	23%	21%	26%	16%	17%	16%	21%
No cumple sus promesas	27%	36%	29%	39%	38%	26%	37%
No combate la corrupción	6%	5%	5%	1%	5%	7%	3%
Ns / Nc	10%	2%	3%	4%	2%	7%	3%

Fuente: Carta Paramétrica Aprobación presidencial, Parametría 2006

Rubén Aguilar Valenzuela, ex vocero del presidente Vicente Fox, estableció que a pesar de la intensa crítica en los medios de comunicación hacia la figura presidencial la percepción de Fox y de su gobierno no se vio afectada. Las críticas al presidente en los medios no impactaron en la simpatía de los ciudadanos hacia éste. Aguilar explica que al ser críticas que se enfocaban a temas como la forma de hablar y vestir del presidente, de encabezar un gobierno débil, sin rumbo e ineficiente, entre otras no mermaron en la popularidad del mandatario, es decir no se asociaron a temas como represión, corrupción y autoritarismo.

Respecto a la reacción de la ciudadanía ante la crítica al presidente, Aguilar señala: “Siempre que la opinión publicada arreció sus críticas centradas en la persona de Vicente Fox la opinión pública, la ciudadanía, elevó, en una actitud de apoyo y solidaridad, su valoración respecto a él” (Aguilar, 2007). Programas como Oportunidades y el Seguro Popular blindaron a Fox de las críticas, toda vez que la cobertura alcanzada en el sexenio benefició a millones de mexicanos. La crítica a Fox fue específica: se basó en descalificarlo. La crítica no se enfocó a aspectos que la ciudadanía rechaza, por lo que no “prendió” en la opinión pública y, finalmente, al tener beneficios del gobierno

Administración 2006-2012

4.3.2.1 Políticas públicas emblemáticas reportadas por esta administración

La rendición de cuentas es necesaria para el funcionamiento correcto de una democracia. En el último año de su administración, el gobierno de Calderón difundió sus resultados en el sexto informe de gobierno, que se presentó al Legislativo federal el 1º de septiembre de 2012. El plan nacional de desarrollo 2007-2012 se articuló por medio de cinco ejes: 1) Estado de derecho y seguridad, 2) economía competitiva y generadora de empleos, 3) igualdad de oportunidades, 4) sustentabilidad ambiental y 5) democracia efectiva y política exterior. A partir de estos ejes, se presentan las acciones que la administración pública 2007-2012 reconoció como las más importantes.

Los aciertos y los logros más relevantes

Las políticas públicas emblemáticas que enunció el gobierno de Felipe Calderón se ubican en áreas de la administración pública que van de la salud, el empleo, la infraestructura y la adopción de posiciones en foros multilaterales internacionales sobre cambio climático. Se enuncian a continuación aquellas que tuvieron respaldo en la opinión pública en general y especializada.

El logro más destacado que reconoció el gobierno de Calderón como propio fue en el ámbito de la salud. Al acceder al gobierno en diciembre de 2006, uno de los problemas

recurrentes del país era la desigualdad en el acceso a los servicios de salud; la población menos favorecida no estaba afiliada a ninguna institución de seguridad social del Estado mexicano (Sexto informe de gobierno, 2012). La política social de Calderón tuvo un logro en la ampliación significativa de los servicios de salud. Se logró casi por completo la cobertura universal: “médico, medicinas, tratamiento y hospital para cualquier mexicano que lo necesite” (Sexto informe de gobierno, 2012). El mecanismo para lograrlo fue la institución del Seguro Popular “que garantiza el acceso a servicios médicos a personas de bajos recursos, que no tienen empleo o trabajan por su cuenta o no afiliados a una institución de seguridad social. A julio de 2012, 52 millones 700 mil personas estaban afiliadas y podían acceder a diversos servicios médicos (atención médica, medicamentos, tratamientos y hospitales). Durante la administración de Felipe Calderón, se construyeron mil 264 hospitales o clínicas y 2 mil 470 se ampliaron o remodelaron.

En el ámbito social los logros del sexenio de Calderón fueron apoyo a 6 millones 500 mil familias a través de los programas de Desarrollo Humano Oportunidades y de Apoyo Alimentario; colocación de 2 millones 550 mil pisos firmes que equivalen al mismo número de casas con pisos de tierra; crédito para vivienda a trabajadores que perciben menos de cuatro salarios mínimos con una inversión de 32 mil 500 millones de pesos; apoyo a adultos mayores a través del programa 70 y Más; construcción de más de 72 mil obras públicas en zonas urbanas populares, mediante el Programa Hábitat que beneficiaron a 4 millones 700 mil personas. Durante la administración de Felipe Calderón se entregaron 6 millones de créditos y subsidios para la vivienda, cifra histórica en el sector. En infraestructura educativa se construyeron 140 planteles de educación superior y 96 campus en los ya existentes, así como mil 100 planteles de educación media superior lo que favoreció a 147 mil alumnos. Un logro particular que se atribuye la administración fue establecer mecanismos de incorporación al mercado de trabajo para las mujeres como el Programa de Estancias Infantiles. Se estima que al fundarse más de 10 mil estancias infantiles, aproximadamente 300 mil mujeres se incorporaron al mercado laboral. Este programa recibió el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público 2012 (Calderón, 2014, pp. 223-225).

La segunda área en la que la administración encabezada por Felipe Calderón pondera grandes avances es en la construcción y modernización de la infraestructura. Este aspecto sirvió “como palanca para el desarrollo, [para] detonar el crecimiento económico, crear empleos, eliminar rezagos sociales, propiciar la igualdad de oportunidades y garantizar la suficiencia energética” (Sexto informe de gobierno, 2012). En cinco años, de 2007 a 2012, la inversión enfocada a la creación de infraestructura carretera fue de 293.7 miles de millones de pesos lo que incluyó la construcción y modernización de 19 mil 684 kilómetros de autopistas, carreteras y caminos rurales y el mantenimiento del 80% de la red federal de carreteras libres de cobro. El impulso modernizador fue patente en la construcción y adecuación de carreteras y de aeropuertos y puertos, a cargo del gobierno federal. Tres obras emblemáticas en infraestructura del gobierno de Calderón fueron las carreteras México-Tuxpan y Durango-Mazatlán (incluido el puente Baluarte, el más alto de su tipo en el mundo) y el Túnel Emisor Oriente –para disminuir las inundaciones en el valle de México–. En el sector de las telecomunicaciones la cobertura de televisión pública se duplicó al pasar de 33% en 2007 a 66% en 2012.

La tercera área de política pública en la que hubo logros destacados fue en la económica. La administración de Calderón manejó de manera responsable la economía en la crisis de 2008-2009, la más severa desde 1929. La población mexicana no la resintió con la gravedad que afectó a otros países como Portugal, España, Italia y Grecia; de acuerdo a lo señalado por el gobierno, México registró “tasas de crecimiento continuo desde 2009, a diferencia de otras naciones que sufren de graves problemas para mantener sus economías a flote” (Sexto informe de gobierno, 2012). El gobierno mexicano adoptó medidas contra cíclicas que fueron exitosas y tuvo un liderazgo destacado en las plataformas de concertación entre los países desarrollados y los emergentes (Aranda, 2010, p. 659). De 2009 a junio de 2012 la economía registró trece trimestres continuos de crecimiento, lo que significó una expansión acumulada de 15.7%. A agosto de 2012 las reservas internacionales registraron un monto de 159.8 mil MDD. Como una medida para reducir las consecuencias de la crisis financiera mundial de 2008-2009, el gobierno aprobó déficits fiscales para 2010 y 2012 de 0.7%. En 2012, éste ya se había reducido tres puntos para quedar en 0.4%. La

base de contribuyentes creció al pasar de 23 millones 900 mil en 2006 a 37 millones 500 mil en 2012⁵⁶, lo que fortaleció los ingresos tributarios.

Además del entorno macroeconómico sano, que protegió a la economía de riesgos externos, el gobierno federal procuró aumentar la competitividad económica a largo plazo –México fue en 2011 el país americano que subió más posiciones en el Índice Global de Competitividad del Foro Económico Mundial–, manteniéndose atractivo para la inversión extranjera directa y convirtiéndose en un destino turístico destacado. Esto se tradujo en que México exportara más manufacturas que todos los países latinoamericanos, Brasil incluido. El informe destaca que en el periodo 2006-2012 México subió veinte lugares en el *Doing Business* del Banco Mundial que mide las facilidades que otorgan los países para realizar negocios, ubicándose por arriba de Brasil, Rusia, India y China (BRIC); atrajo inversión extranjera directa por más de 126 mil MDD, lo que impactó de manera positiva la economía del país; operó en los municipios cien Sistemas de Apertura Rápida de Empresas (SARE) que facilitaron la creación de 199 mil empresas y 477 mil fuentes de trabajo, además se fortaleció la Comisión Federal de Competencia para evitar prácticas monopólicas y privilegiar la competencia.

La administración de Felipe Calderón destinó recursos por más de un billón 624 mil millones de pesos al campo, 60% más que el gobierno de Vicente Fox. En apoyo a la agricultura protegida se establecieron invernaderos en 4 mil 200 hectáreas, lo que colocó a nuestro país en el cuarto lugar en la clasificación mundial de terreno cultivado en un ambiente controlado. Durante el sexenio de Calderón, México se ubicó como el principal exportador del mundo de aguacate, tomate, zarzamora, frambuesa, entre otros frutos. En el periodo del 1 de diciembre de 2006 al 31 de julio de 2012 el número de afiliados al IMSS alcanzó una cifra histórica al crearse un millón 859 mil 563 empleos formales (Sexto informe de gobierno, 2012).

El cuarto logro del gobierno de Calderón fue el liderazgo internacional en temas ambientales. México fue anfitrión de la Conferencia de las Partes de la Convención Marco

⁵⁶ Datos a junio de 2012.

de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP 16) e impulsó los acuerdos de Cancún, “que incluyen importantes compromisos para limitar el aumento en la temperatura global y que plantean metas de mitigación de emisiones”. A pesar de que no había presiones para hacerlo, el gobierno mexicano se comprometió con una meta más alta de reducción de emisiones que la que le correspondería por su desarrollo nacional. Además desde la COP 16 se promovieron mecanismos para la transferencia tecnológica y el financiamiento, por medio de un “fondo verde”. Este compromiso internacional se condujo al publicar la Ley General de Cambio Climático, por la cual México fue el primer país en desarrollo con una legislación completa en la materia. En seis años de gobierno, se conservaron 3 millones 200 mil hectáreas a partir del pago por servicios ambientales a personas que habitan en bosques y selvas. En junio de 2012, la generación de energía eléctrica para el sector público se produjo en un 24% con energía renovable (grandes y pequeñas hidroeléctricas, energía eólica, biomasa, biogás y solar) y en un 27.1% con energía limpia (grandes y pequeñas hidroeléctricas, eólica, biomasa, biogás, solar y nuclear) (Sexto informe de gobierno, 2012).

Las fallas y lo que no pudo lograrse

Por otra parte, hay otras políticas públicas emblemáticas que enunció el gobierno de Felipe Calderón como relevantes, pero que no pueden situarse como logros. Es más, en algunos casos, la opinión pública informada y los especialistas las señalan como fracasos. Las dos más relevantes son: la estrategia de seguridad nacional y la política educativa.

La primera es la Estrategia Nacional de Seguridad (ENS), una política emblemática y controvertida. Cuando comenzó el gobierno de Calderón, había un aumento generalizado del crimen organizado relacionado con el narcotráfico; México había dejado de ser un lugar de tránsito y era uno de consumo. Hubo también corrupción en las instituciones de seguridad y de justicia, así como colusión de los cuerpos policiacos con las organizaciones criminales.

El sexto informe destaca que durante el sexenio de Calderón se aseguraron al crimen organizado importantes cantidades de droga: cocaína (114 t), marihuana (11 mil t) y

metanfetaminas (74 t). Se confiscaron vehículos terrestres (100 mil), marítimos (515) y aéreos (578) y dinero en efectivo (mil millones de dólares), lo que representó pérdidas para los delincuentes valoradas en 14 mil 500 millones de dólares, lo que impactó su operación. La Policía Federal sextuplicó su crecimiento al pasar de 6 mil elementos al inicio del sexenio a 36 mil en 2012 incorporando a más de 7 mil jóvenes con estudios profesionales. La administración de Calderón formó la división científica para la investigación criminalística y el diseño de Plataforma México que sistematiza información estratégica para el apoyo de tareas de inteligencia. Se llevaron a cabo también varias reformas en materia de seguridad y procuración de justicia: la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública, la Ley general para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro, la Ley del registro nacional de datos de personas extraviadas o desaparecidas, directivas y acuerdos para el uso legítimo de la fuerza, la ley de extinción de dominio, reformas en materia de narcomenudeo, la Ley general para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos, la Ley general del sistema nacional de seguridad pública y la Ley general para la prevención de la violencia y la delincuencia.

En cuanto a cooperación internacional en el combate al crimen organizado, el gobierno de Calderón estableció un nuevo paradigma con la Iniciativa Mérida para entenderse con el gobierno de Estados Unidos. De 2007 a julio de 2012 se ejerció el 56% de los recursos canalizados por el gobierno de Estados Unidos (mil 911 MDD) al mexicano para la atención de la seguridad. El presupuesto se destinó a la compra de helicópteros, vehículos, laboratorios de balística, entre otros. Para reconstruir el tejido social, en la administración de Felipe Calderón se recuperaron más de 5 mil espacios públicos, se crearon 335 centros nueva vida para la atención de adicciones, y más de 47 mil escuelas se incorporaron al Programa Escuela Segura cuyo fin es mantener a los jóvenes alejados de la violencia y las adicciones.

Al revisar lo enunciado por el gobierno del presidente Calderón no puede decirse que no haya atendido las preocupaciones generales de la población: sus acciones en este ámbito se relacionaron de manera importante con las percepciones. Sin embargo, la ENS permanece

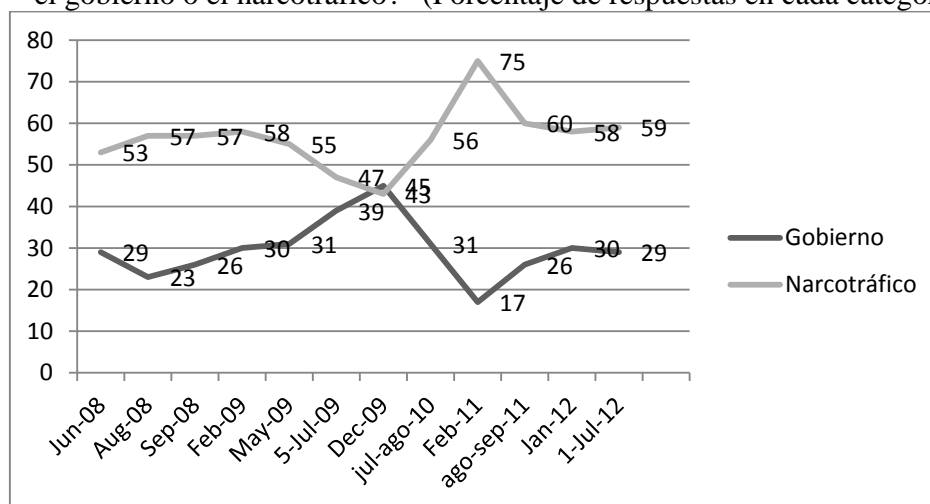
en la percepción nacional e internacional como el fracaso más rotundo de la administración de Calderón.

Las razones se encuentran en la comunicación de la ENS en términos de estrategia. Contrario a lo que la mayoría de los críticos y los académicos reportan en casi todo el periodo de gobierno, al menos la mitad de la población aprobaba el combate al crimen organizado del presidente Calderón. Sin embargo, al analizar con detalle esta paradoja, a pesar de que la gente estaba de acuerdo y apoyaba la decisión presidencial, un grupo importante de la población no estaba de acuerdo con la estrategia que se seguía el gobierno y pensaban que el gobierno federal era uno de los principales responsables del incremento en el nivel de violencia de la sociedad.

Este punto no se trata de manera exhaustiva en este trabajo –rebasa su alcance–, pero tampoco puede pasarse por alto pues ciertamente, aun y cuando la opinión pública muestre un mayor apoyo que el que le reconocen sus críticos, el mismo gobierno reconoció que no había sido efectivo en comunicar a los ciudadanos, entre otras cosas, su estrategia de seguridad. No se ha analizado este punto, pero visto esto mismo de otra manera, parece ser que el gobierno no se preguntó si es que en realidad no había comunicado a la sociedad claramente la estrategia, o a pesar de la mala difusión, en realidad los ciudadanos sí la entendían pero no estaban de acuerdo con ella. Parametría reveló en una de sus encuestas que la mayoría de la población creyó la mayor parte del tiempo que el narcotráfico iba ganando la guerra.

Gráfica 9. Opinión ciudadana sobre seguridad

“En esta guerra contra el narcotráfico, ¿quién cree usted que va ganando, el gobierno o el narcotráfico?” (Porcentaje de respuestas en cada categoría)



Fuente: Carta Paramétrica “La penetración del narcotráfico en la sociedad mexicana”, Parametría 2012

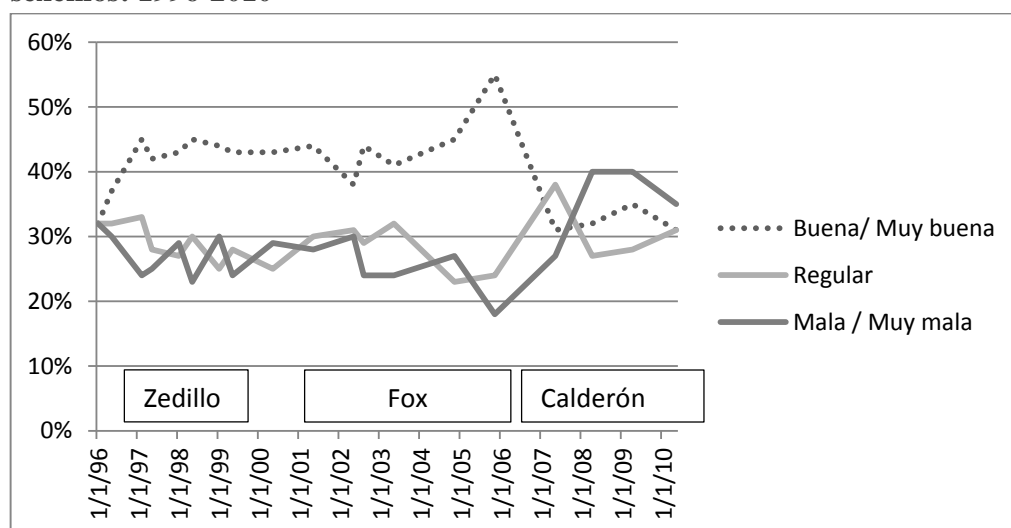
Por otra parte, los resultados alcanzados durante el sexenio en términos de reducción del número de homicidios no fueron satisfactorios. Se señala un punto relevante: los medios y los círculos académicos insistían que el presidente había tomado esa decisión de manera unilateral, que era “su lucha” y que él quería hacerla de todos los ciudadanos. Ciertamente, este es un punto muy interesante pues en realidad plantea los dilemas de la democracia. ¿Debía consultar este tipo de decisión a la ciudadanía? O como el mismo presidente expresó en muchas entrevistas, ¿fue una decisión que se debía tomar, independientemente de su popularidad o no? El argumento de la presidencia como se constata en el informe fue que la infiltración del crimen organizado en todas los ámbitos del país, había secuestrado a las instituciones y tenía tal fuerza que ponía en riesgo la seguridad nacional.

El sexto informe concluye sobre la Estrategia Nacional de Seguridad que “se sustentó en el respeto irrestricto a los Derechos Humanos y en la apertura al escrutinio. También desempeñaron un papel relevante la participación y vinculación con la ciudadanía. En 2012, se anunció la participación de cinco ciudadanos como invitados permanentes en el Consejo Nacional de Seguridad Pública. El presidente Calderón encabezó 17 Diálogos por la

Seguridad donde escuchó opiniones y atendió propuestas de organizaciones de la sociedad civil y miembros de los tres órdenes de gobierno”.

Sobre la política educativa, puede decirse que la agenda educativa estuvo totalmente subordinada al Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), conformado por maestros y personal administrativo, y dirigido por Elba Esther Gordillo desde tiempos del presidente Salinas. Lo más criticable no fueron los avances exiguos, con todo y que la percepción sobre la calidad de la educación disminuyó con respecto a los gobiernos anteriores. Una encuesta realizada por la revista Nexos en 2011 muestra que la mayoría de los ciudadanos calificaron la educación pública negativa (entre 35% y 40%).

Gráfica 10. Opinión ciudadana con respecto a la calidad de la educación en los sexenios: 1996-2010



Fuente: “¿Cómo califica la educación que se imparte en las escuelas públicas?”

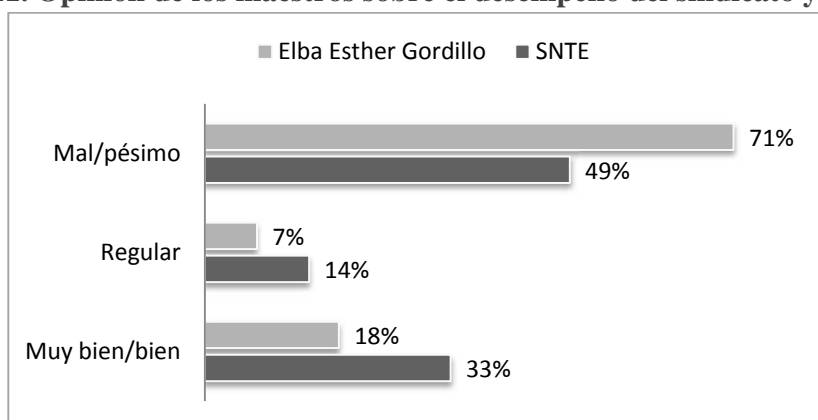
Fuente: Juárez G. (2011)

Se evidenció que los gobernantes panistas, no sólo no habían luchado por disminuir el poder de los sindicatos que se han apropiado de la política educativa y que han sido uno de los factores más perniciosos para mejorar la calidad educativa, sino que pactaron con estos poderes fácticos. Con independencia de las razones o justificaciones que haya habido, esta situación provocó desencanto en muchos grupos, entre ellos en el PAN mismo. Los panistas más doctrinarios criticaban esta alianza. Decepcionó también a los que aun sin ser

panistas, pensaban que una vez que llegara el PAN al gobierno enfrentaría a un sindicato bastante cuestionado. En resumen, fue especialmente grave que un partido que había criticado tradicionalmente a los sindicatos –SNTE incluido– porque creían con fundamento que el corporativismo era un elemento de fortaleza del régimen autoritario del PRI, se asociara con estos grupos para mantener su apoyo en el terreno electoral. El SNTE, el sindicato más grande de Latinoamérica representó un pilar del sistema corporativista del PRI y luego un bastión de apoyo al nuevo régimen democrático panista electo en el año 2000. Por eso, el gobierno de Fox, pero más gravemente el de Calderón maniató su política educativa (Raphael, 2014).

Aunque se haya estudiado poco y parezca contradictorio, fue una decepción para maestros y funcionarios de la SEP que el gobierno de Calderón haya dado más poder al sindicato. En el corporativismo en México fue característico que se desvirtuara su labor y que se usara el poder para fines ajenos al bienestar de sus agremiados y al progreso de su actividad en cuestión, en este caso, la educativa. Los trabajadores sindicalizados eran en realidad víctimas de un grupo reducido de líderes que se enriquecían y que manejaban los recursos y el sector educativo para sus intereses. La misma encuesta realizada por la revista Nexos muestra que la mitad de los profesores estaba en desacuerdo con el manejo del sindicato (49%), específicamente con el liderazgo de Gordillo (71%).

Gráfica 11. Opinión de los maestros sobre el desempeño del sindicato y de su líder*

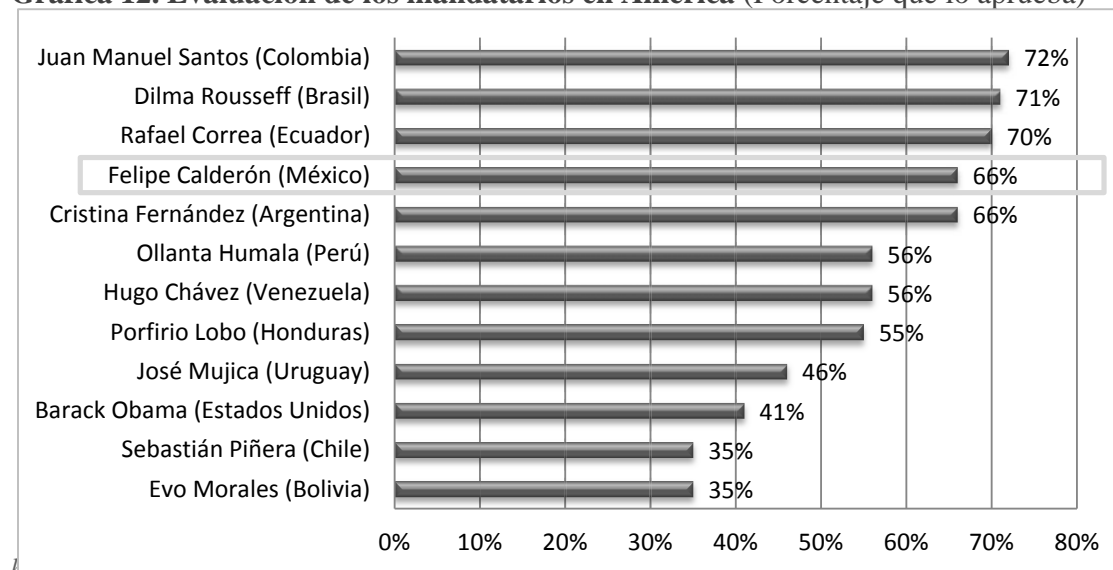


* “¿Cómo califica la forma como está manejando los asuntos de la educación en el país: la líder (Elba Esther Gordillo) del sindicato de maestros (SNTE)?”
Fuente: Juárez G (2011)

Opinión ciudadana del presidente y del desempeño de su gobierno

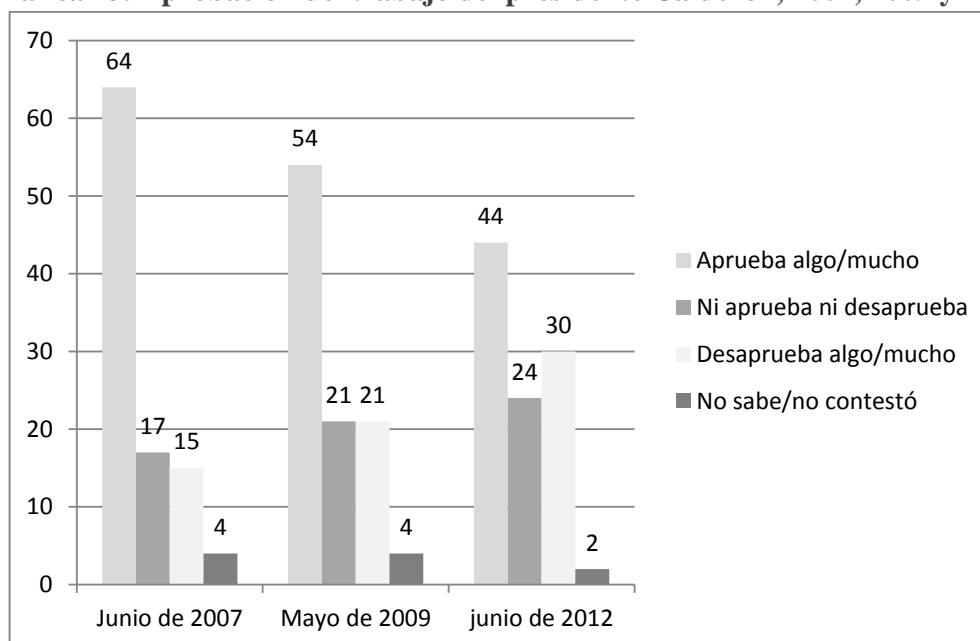
Como señalan las encuestas, el gobierno de Felipe Calderón recibió la aprobación generalizada de la población. De hecho, según *Parametría*, el presidente mexicano fue uno de los cinco mandatarios americanos mejor evaluados, con 66% de la aprobación generalizada, por debajo de Juan Manuel Santos, Dilma Rousseff y Rafael Correa, con el mismo porcentaje que Cristina Fernández y por encima de mandatarios como Hugo Chávez y Barack Obama.

Gráfica 12. Evaluación de los mandatarios en América (Porcentaje que lo aprueba)



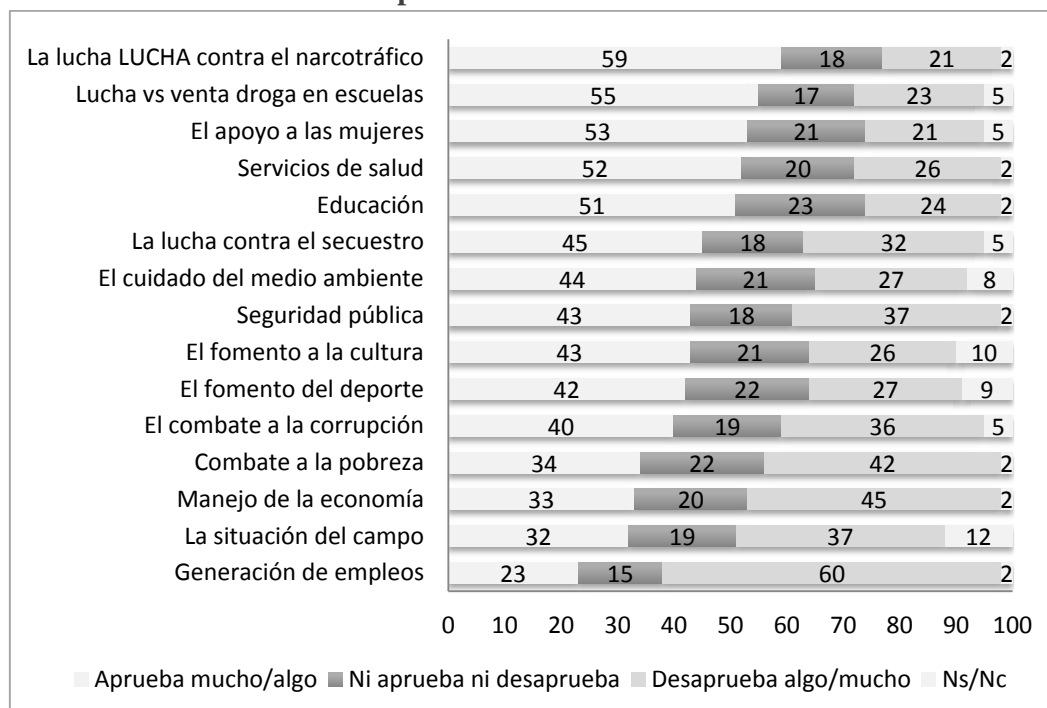
Como se muestra en la siguiente gráfica, durante todo el sexenio casi la mitad de la población o un poco menos (en 2012) aprueba el trabajo del presidente Calderón, pero ciertamente este porcentaje fue descendiendo a lo largo del sexenio.

Gráfica 13. Aprobación del trabajo del presidente Calderón, 2007, 2009 y 2012



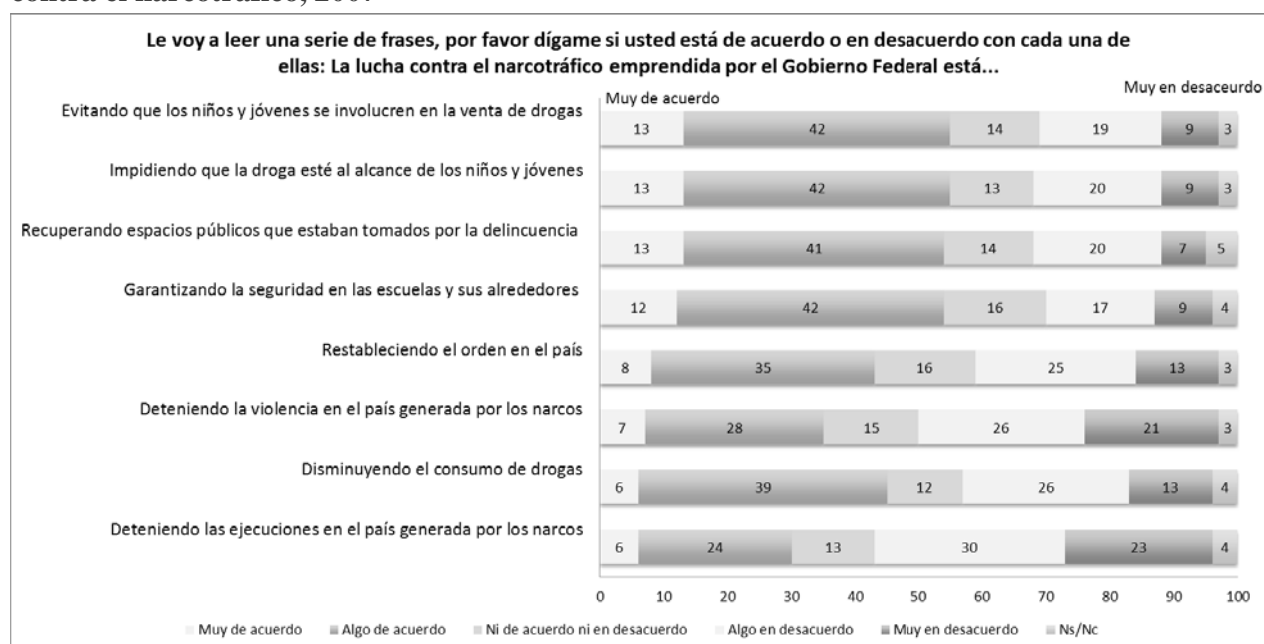
Fuente: Presidencia de la República

Gráfica 14. Aprobación del trabajo del presidente Felipe Calderón en áreas selectas de la administración pública: 2007



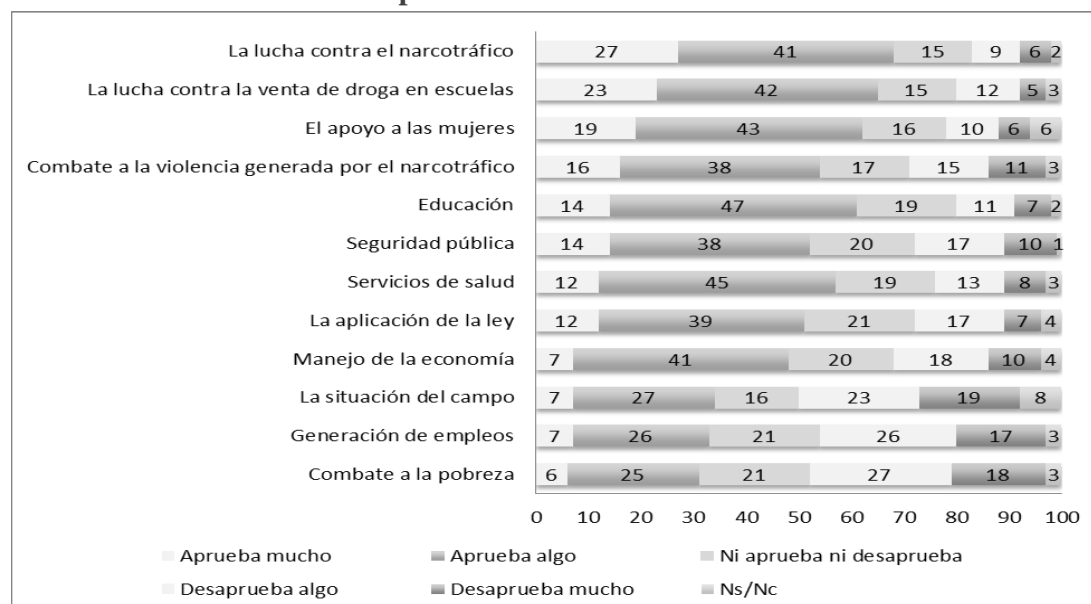
Fuente: presidencia de la República 2007

Gráfica 15. Evaluación del desempeño del presidente Felipe Calderón en la lucha contra el narcotráfico, 2007



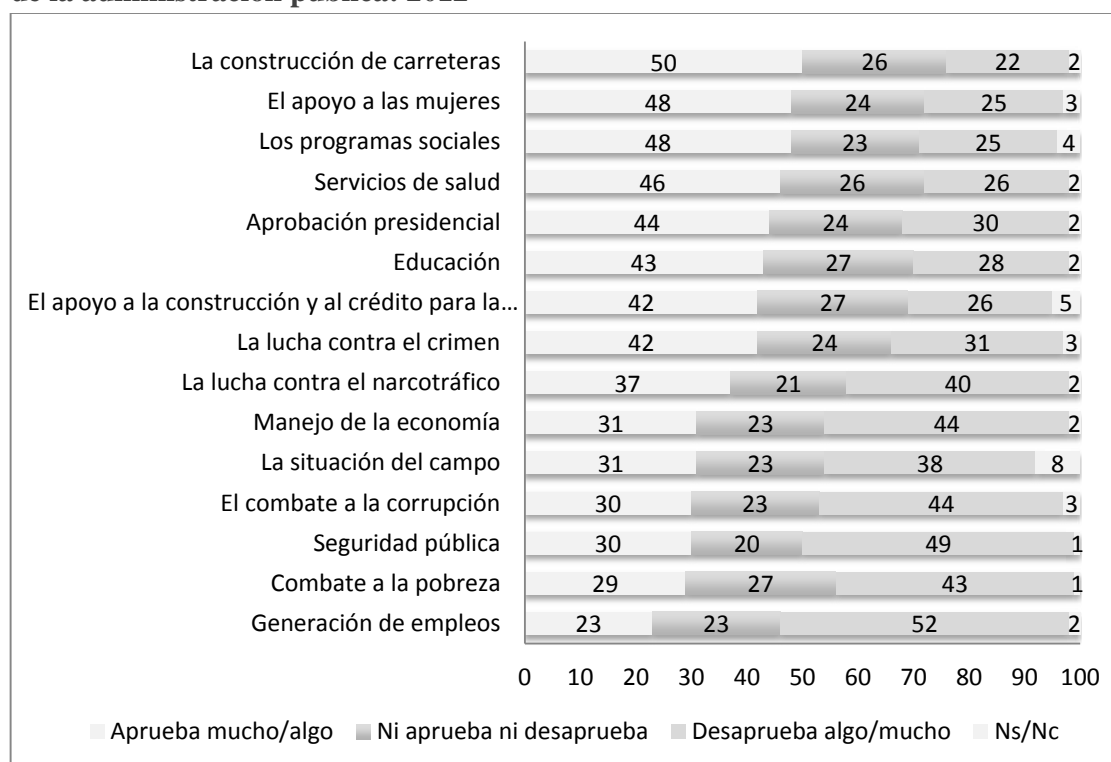
Fuente: presidencia de la República 2007

Gráfica 16. Aprobación del trabajo del presidente Felipe Calderón en áreas selectas de la administración pública: 2009



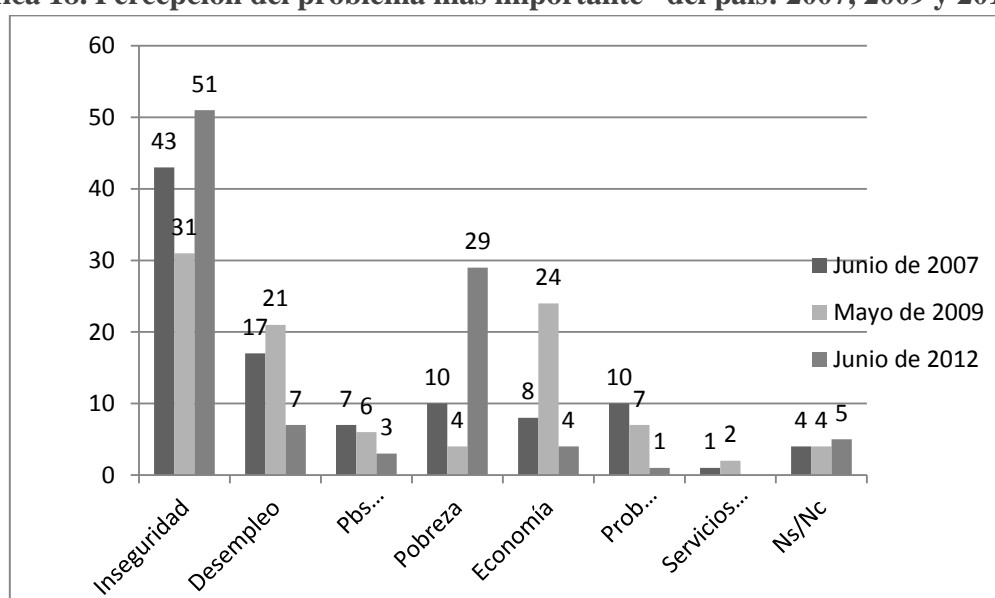
Fuente: presidencia de la República 2009

Gráfica 17. Aprobación del trabajo del presidente Felipe Calderón en áreas selectas de la administración pública: 2012



Fuente: presidencia de la República 2012

Gráfica 18. Percepción del problema más importante* del país: 2007, 2009 y 2012



*¿Cuál cree usted que es el problema más importante del país en estos momentos?

Fuente: presidencia de la República 2012

En la misma valoración, los aspectos donde los mexicanos percibieron un mejor desempeño fueron infraestructura (51%), salud (48%) y educación (47%) y los peores el combate a la pobreza (32%), la generación de empleos (23%) y el apoyo a migrantes (27%). En esta tabla, el combate al narcotráfico en una posición intermedia: 40% lo evaluó positivamente, 26% regular y 25% negativamente. Ante la aprobación del presidente, resulta peculiar por qué la población tenía una opinión negativa sobre la situación nacional: entre 51% y 60%, según Consulta Mitofsky, entre 38% y 47% según Buendía y Laredo. Puede deberse a que se comprenda que el presidente no tiene el poder absoluto para cambiar el estado del país.

4.4 RELACIÓN ENTRE EL PRESIDENTE Y EL PARTIDO

El estilo personal de gobernar

En los sistemas presidenciales las relaciones entre el jefe del Ejecutivo y el partido político que lo postula no están exentas de tensiones. Éstas pueden depender de varios elementos: de la institucionalización del partido, de las características de los liderazgos políticos o incluso de las circunstancias (Loaeza, 2010, pp. 200-201). A pesar de provenir formalmente del mismo partido, Vicente Fox y Felipe Calderón tuvieron diferencias de estilo al conducirse en la presidencia de la República, que pueden simplificarse en que el primero era un “neopanista” (pragmático) y el segundo un panista tradicional (doctrinario).

Fox se caracterizó por mantener una relación tirante con el partido durante el decenio de 1990, cuando no asumió inicialmente la gubernatura de Guanajuato cuando la dirigencia panista negoció con el gobierno de Salinas la “concertación” a otro de sus correligionarios, Carlos Medina Plascencia. Este incidente revela la suspicacia de los panistas tradicionales hacia Fox –quien asumiría la gubernatura en 1995, después de su triunfo en las urnas–. De esta manera, para asegurar la candidatura presidencial, Fox, desde 1995 fundó el grupo “Amigos de Fox”, una estructura paralela destinada a recaudar fondos y a encontrar simpatizantes entre los ciudadanos que si bien estaban insatisfechos con el régimen priista, no se identificaban con las tesis de Acción Nacional. Al ganar las elecciones Fox, las relaciones con el partido fueron cordiales, pero distantes. El sexenio de

Fox coincidió con los dos periodos consecutivos de Luis Felipe Bravo Mena en la presidencia del partido (1999-2002 y 2002-2005) y con el inicio del de Manuel Espino (2006-2007). El presidente no tuvo injerencia en la vida interna del partido, pero tampoco fue capaz de establecer un vínculo directo entre las acciones del Ejecutivo y el apoyo del partido. De hecho, Fox pretendía ser un “presidente de la sociedad” (Loaeza, 2003). Por su parte, Bravo Mena trató de conducir las relaciones bajo el principio de “vinculación democrática”.

En 2005, la militancia tradicional volvió por sus prerrogativas y así se explica en parte el triunfo sorpresivo de Calderón en las elecciones internas del PAN por la candidatura presidencial de 2006, a pesar de que el candidato que gozaba del apoyo de Fox y de Espino era el entonces secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda. Desde que Calderón anunció su precandidatura a la presidencia enfatizó su voluntad de conducirse bajo la doctrina del PAN. El entonces gobernador de Jalisco, Francisco Ramírez Acuña, dijo en el acto donde se hizo este anuncio: “Ya sacamos al Partido Revolucionario Institucional de Los Pinos. Hoy, los panistas necesitamos pensar en un presidente que entienda y crea en las tesis de Acción Nacional”. Calderón representaba esa posibilidad: su padre Luis Calderón de la Vega se contaba entre los fundadores y él mismo se había formado prácticamente desde la cuna en el partido y había estado encargado de la formación de las juventudes panistas. Había que meter al PAN a Los Pinos. A diferencia de Fox, Calderón una vez en el poder tuvo un papel prominente en el nombramiento de los presidentes del partido. Dos de sus colaboradores más cercanos desempeñaron ese cargo: Germán Martínez Cázares (2007-2009) y César Nava Vázquez (2009-2010). El papel de Calderón en el partido era inusitado para sus militantes, que lo veían como una intrusión a la deliberación interna, que había caracterizado a Acción Nacional durante la “brega de eternidad”.

4.5 ELECCIONES 2012: LA DERROTA DEL PAN

Para contender en las elecciones federales de 2012, el Partido Acción Nacional tenía tres posibles candidatos, quienes se registraron en las internas: Ernesto Cordero Arroyo, Josefina Vázquez Mota y Santiago Creel Miranda. Los dos primeros representaban propuestas de continuidad con el gobierno, mientras que el tercero buscaba la postulación

que no había podido lograr seis años antes. El perfil más afín al gobierno de Calderón era sin duda el de Cordero, quien había ocupado dos carteras importantes del gobierno: Desarrollo Social (2008-2009) y Hacienda y Crédito Público (2009-2011). De hecho, su candidatura fue la que contó con el apoyo explícito de la presidencia. Por su parte, Josefina Vázquez Mota fue secretaria de Desarrollo Social en el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) y de Educación Pública en el de Felipe Calderón (2006-2009). Además fue coordinadora de la bancada del PAN en la Cámara de Diputados (2009-2011). Sus partidarios la reconocen como una mujer empática y trabajadora, mientras que sus detractores la señalan como una mujer insegura y titubeante.

Vázquez Mota ganó las elecciones internas con 54% de la votación, frente a Cordero que obtuvo 39% y Creel 6%. El triunfo de la candidata guardaba similitud con el de Calderón en 2006, es decir, desmarcándose del presidente. Al anunciarse esta victoria, de inmediato contó con el apoyo formal de Calderón y de sus adversarios. Sin embargo, la campaña fue una sucesión de desatinos que empezó con un incidente penoso, en un mitin que se congregó en el estadio Azul de la ciudad de México. Debido a un problema de logística, los simpatizantes empezaron a abandonar el recinto mientras la candidata empezaba su perorata. Asimismo, Vázquez Mota adoptó el lema de “Diferente”, que si bien hacía referencia a que era la primera mujer que tenía posibilidades de ganar la presidencia de la República,⁵⁷ la distanciaba del régimen de sus correligionarios predecesores. El mensaje era confuso: ¿por qué la candidata del partido gobernante debía distanciarse? En general, la bandera para quien proviene del partido oficial debe ser presumir los logros y asumir su continuidad. Este problema se tratará de manera más exhaustiva en los siguientes dos capítulos.

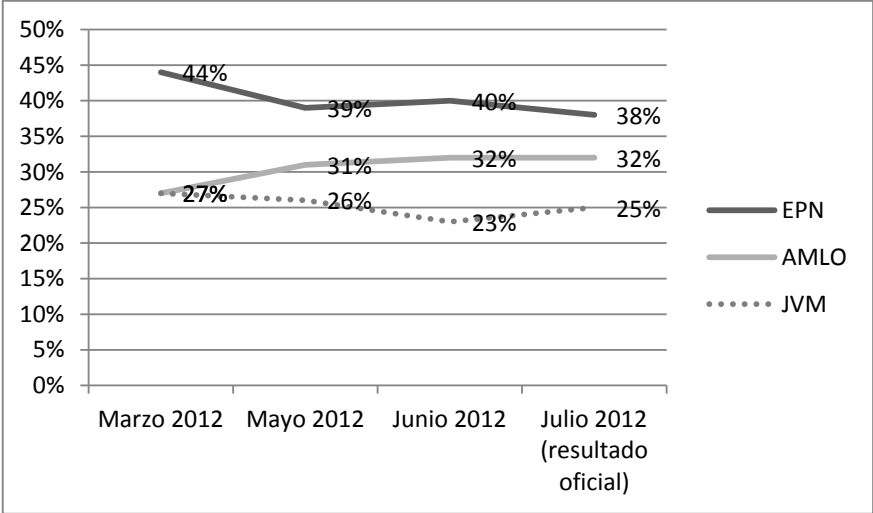
En esas elecciones la candidata tuvo tres adversarios: Enrique Peña Nieto, por la alianza “Compromiso por México” (PRI y PVEM), Andrés Manuel López Obrador, por la coalición “Movimiento Progresista” (PRD, PT y Movimiento Ciudadano) y Gabriel Quadri

⁵⁷ Anteriormente a Josefina Vázquez Mota, compitieron bajo partidos con registro legal, si bien minoritarios, cuatro candidatas: en 1982 y en 1988 Rosario Ibarra de Piedra por el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), en 1994 Cecilia Soto González por el Partido del Trabajo (PT) y Marcela Lombardo Otero por el Partido Popular Socialista (PPS) y en 2006 Patricia Mercado Castro por el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina. Es de señalarse que, a diferencia de sus predecesoras que abanderaron a partidos de izquierda, Vázquez Mota fue la primera candidata de un partido que se ubica a la derecha del espectro ideológico.

de la Torre por el Partido Nueva Alianza (PANAL), una candidatura más testimonial. Los dos primeros representaba posibilidades de cambio: Peña Nieto de un cambio moderado – fundado en la eficacia política de su partido y la capacidad de cumplir compromisos– y López Obrador de uno “real” –fundado en la reconciliación de México y la fundación de una república “amorosa”, que privilegiaría la honestidad, la congruencia y la lucha por la equidad– (Lawson, 2015).

Al comenzar el proceso electoral federal de 2012, como había ocurrido en los de 2000 y 2006, el PAN no encabezaba las preferencias de los votantes para hacerse con la presidencia de la República. Sin embargo, a diferencia de las dos ocasiones anteriores, Josefina Vázquez Mota, la primera mujer en participar como candidata del PAN, no logró remontar nunca la desventaja inicial con respecto a Enrique Peña Nieto, favorito desde el principio. Según las encuestas levantadas a lo largo de la campaña presidencial, la distancia entre Vázquez Mota y Peña Nieto fue siempre mayor a diez puntos porcentuales. No sólo no se acortó rumbo al desenlace de la elección, sino que Vázquez Mota cedió de manera irreversible la segunda posición en la campaña frente a López Obrador, entre marzo y mayo, después de los debates televisados.

Gráfica 19. Tendencia de voto en las elecciones federales de 2012

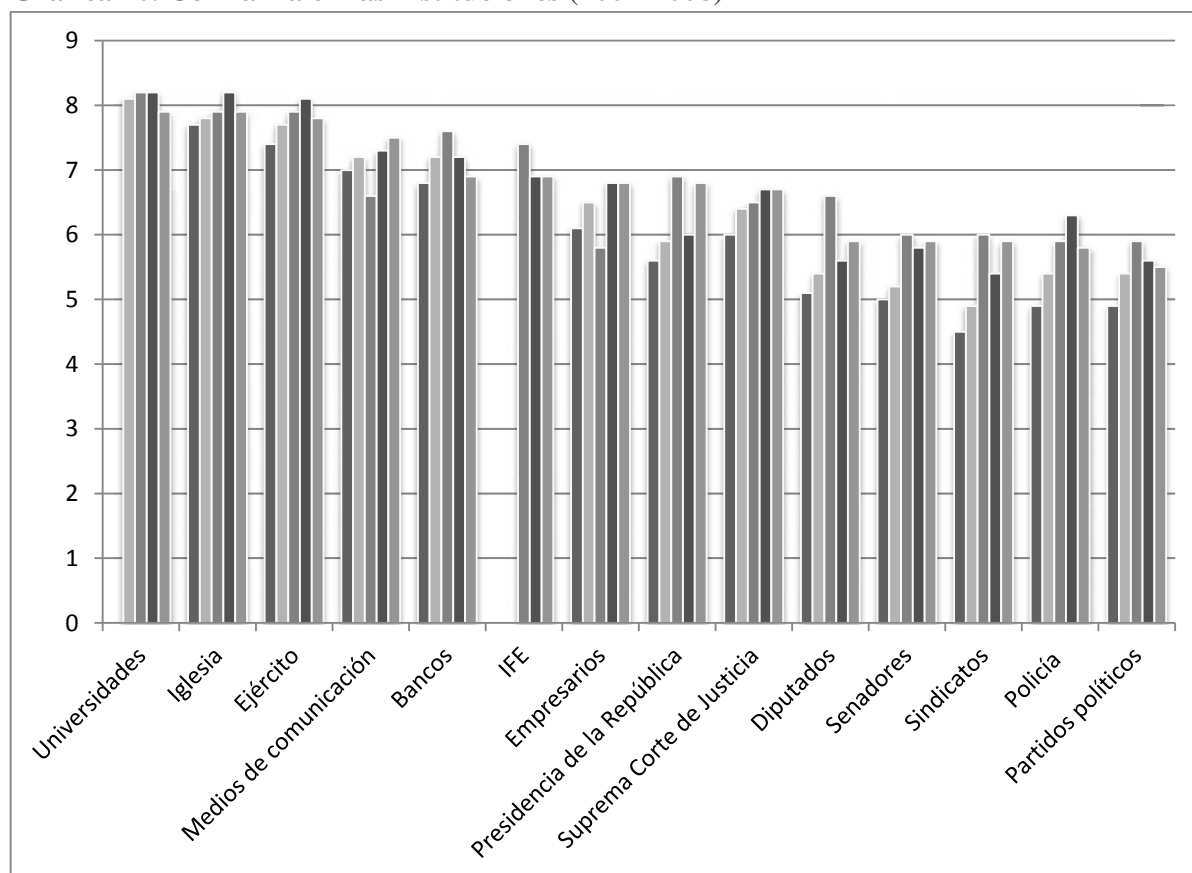


Fuente: Elaboración propia a partir de Heras (2012) e Instituto Nacional Electoral

En las elecciones del 1º de julio de 2012, el PRI logró remontar la desconfianza de buena parte del electorado y volver a asumir la titularidad del poder Ejecutivo federal (Lawson, 2015, pp. 12-14). Los resultados oficiales consignan que Enrique Peña Nieto obtuvo diecinueve millones de votos (correspondientes a 38% de los votos emitidos), Andrés Manuel López Obrador casi dieciséis millones de votos (32%) y Josefina Vázquez Mota casi trece millones votos (25%). De esta manera, el PAN quedó relegado a un distante tercer lugar, con una capacidad disminuida para ejercer la oposición en esta segunda alternancia. El resultado fue una lección muy dura para Acción Nacional: Vázquez Mota obtuvo un porcentaje inferior al que obtuvo –en condiciones muy distintas– Diego Fernández de Cevallos en las elecciones de 1994. ¿Qué explica entonces el resultado?

En este apartado se muestran instrumentos que midieron la opinión de los ciudadanos con respecto a varios temas durante los gobiernos de los presidentes Fox y Calderón. De esta manera, se registran la confianza en las instituciones, la satisfacción con la democracia, los principales problemas del país, las percepciones sobre corrupción y seguridad, así como la identidad partidista de los ciudadanos. Por último, se introducen la evolución de los indicadores sociales y económicos durante ambos gobiernos, para proporcionar una lectura ponderada entre las percepciones y lo que ocurrió.

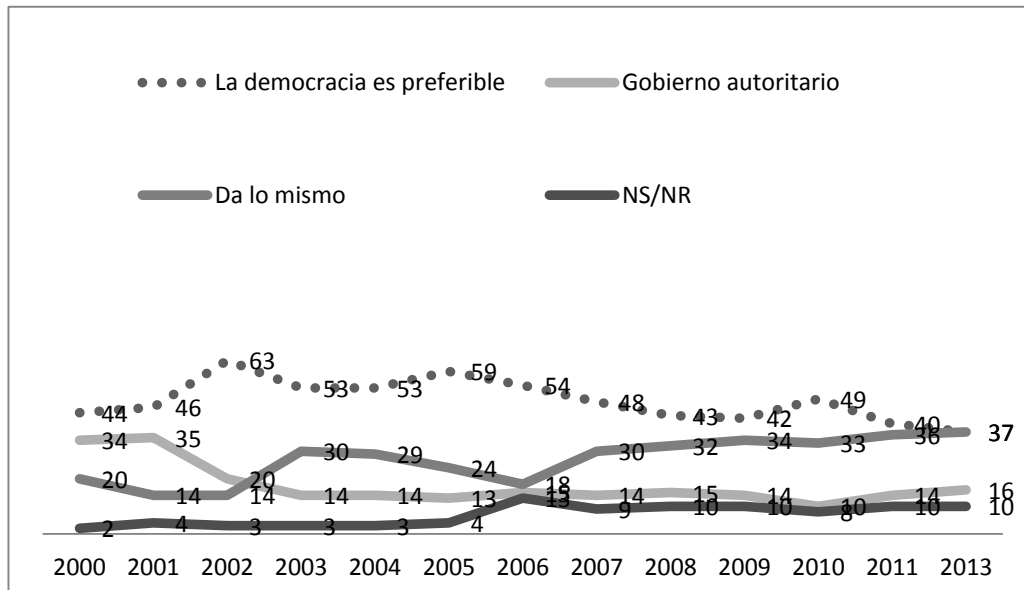
Gráfica 20. Confianza en las instituciones (2004-2008)



Fuente: Consulta Mitofsky 2004-2008

Gráfica 21. Satisfacción con la democracia.

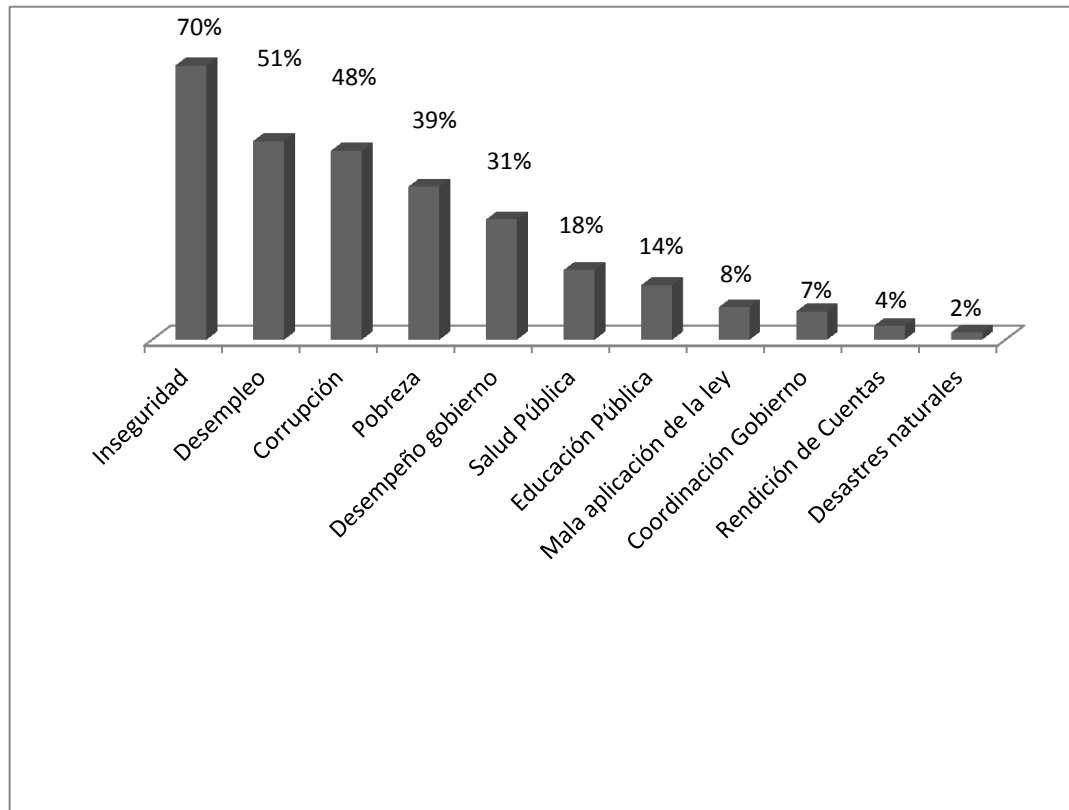
“¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo? (2000-2013)”



Fuente: Latinobarómetro 2000-2013

Sobre los principales problemas del país, como lo muestra la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013, que se levantó apenas al terminar el sexenio de Calderón, el problema más apremiante del país es la inseguridad (70% de los entrevistados), superando ampliamente al segundo, desempleo (51%), y al tercero, la corrupción (48%).

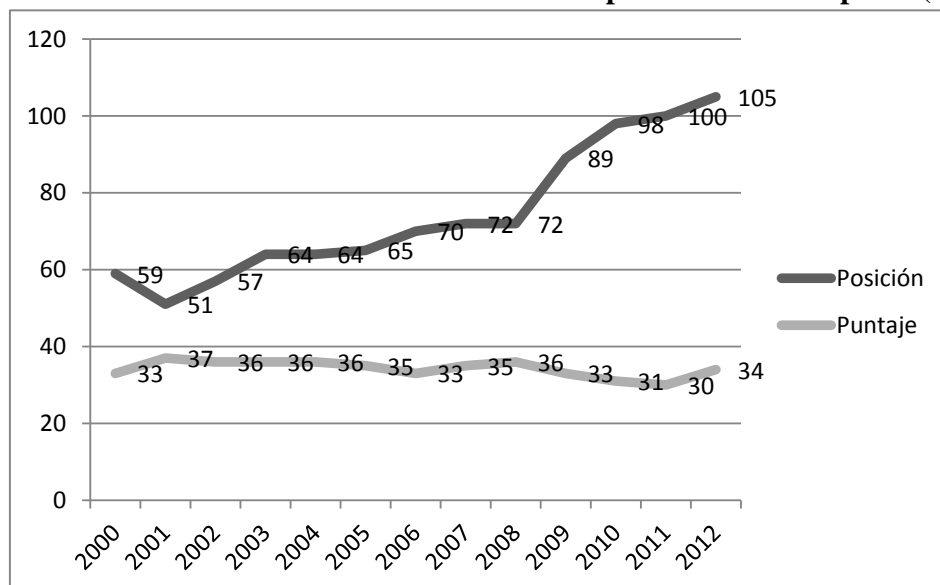
Gráfica 22. Percepción del problema más importante en el país



Fuente: Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, INEGI 2013

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) califica a los países de acuerdo a la percepción del nivel de corrupción del gobierno y de funcionarios, usando una escala del 0 (muy corrupto) a 100 (nada corrupto). Con este índice ordena en qué lugar se encuentran cada país con respecto al resto de los países evaluados, donde el primer lugar es el menos corrupto. En esa jerarquización, de un total de 175 países, México pasó de ubicarse en el lugar número 59 en 2014, al lugar 103 en 2012.

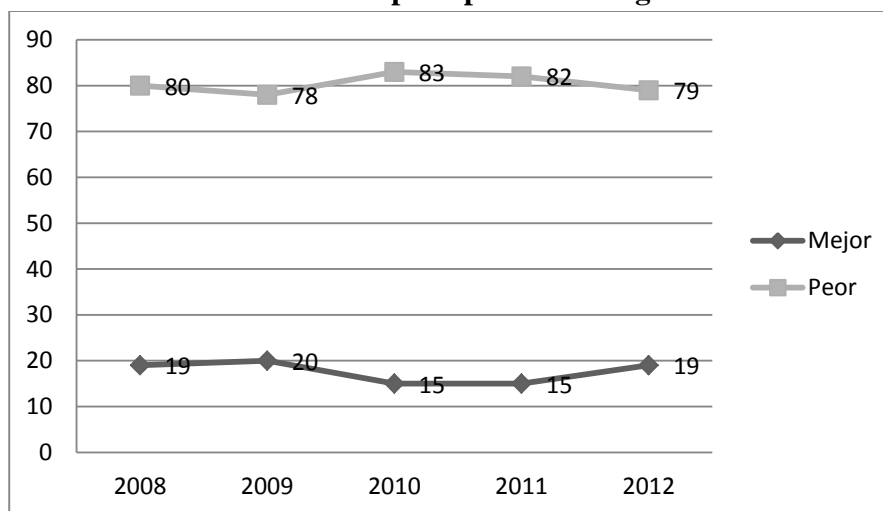
Gráfica 23. Evolución de México en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)*



*Posición: lugar que ocupa México con respecto a 175 países, donde el país en la posición 1 es el menos corrupto. Puntaje; Valor del IPC en una escala del 0 al 100 donde 0 es muy corrupto y 100 nada corrupto.

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción. Transparencia Internacional 2000-2012

Gráfica 24. Evolución de la percepción de inseguridad ciudadana



Fuente: México Unido Contra la Delincuencia A.C. - Consulta Mitofsky 2007-2013

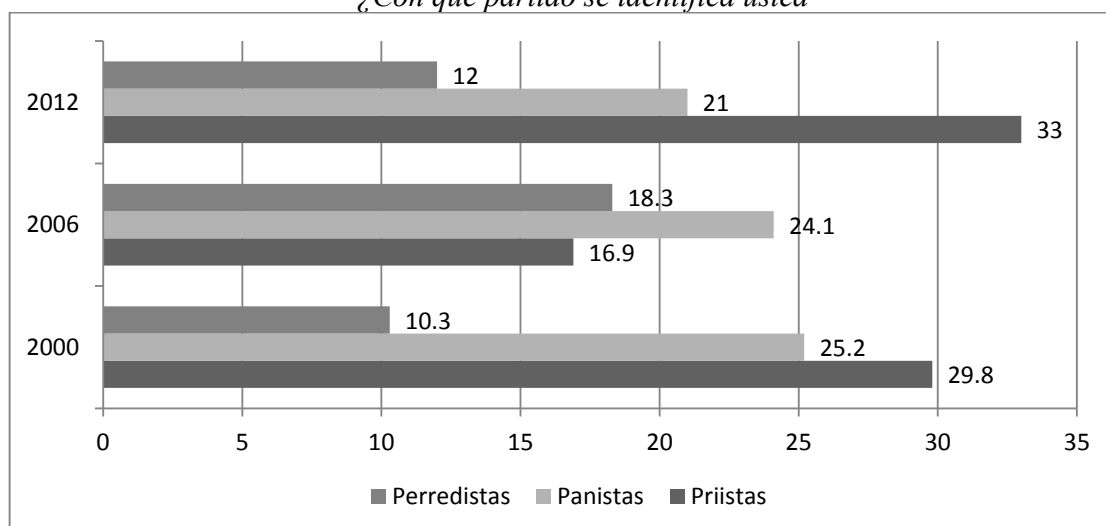
La identidad partidista se estructura a partir de dos elementos: el sentimiento que tiene una persona de pertenecer a un grupo (un partido político en este caso) y la influencia que tiene

esta identificación en su comportamiento político (Aguilar López, 2008). La identidad partidista es un tema nuevo en los estudios políticos en México, debido a que hasta finales del siglo XX, el sistema político mexicano era de un partido hegemónico. Las ventajas de desarrollar una identidad partidista implica que el partido ha logrado consolidar una base de apoyo (electores) que le permitirán primero obtener triunfos electorales y después apoyo en sus políticas de gobierno (Aguilar López, 2008, p. 42).

Los hallazgos que han encontrado los investigadores de este tema es que los partidos políticos en México están desprestigiados: según una encuesta de Parametría, 70% de los mexicanos se identifican en alguna medida con estas instituciones, pero sólo 43% revela una identidad sólida. El partido que ha logrado desarrollar un mayor grado de identidad partidista es el PRI (23% de identificación dura y 10% blanda). Pese a doce años de gobierno, el PAN ocupa un lejano segundo lugar (apenas 11% de identificación dura y 10% blanda). Lo que muestran las elecciones presidenciales de 2000 y 2012 es que en la era democrática ha habido realineamiento político por municipio, por estado y por país (Jones, p. 10).

Gráfica 25. Identidad partidista en 2000, 2006 y 2012:

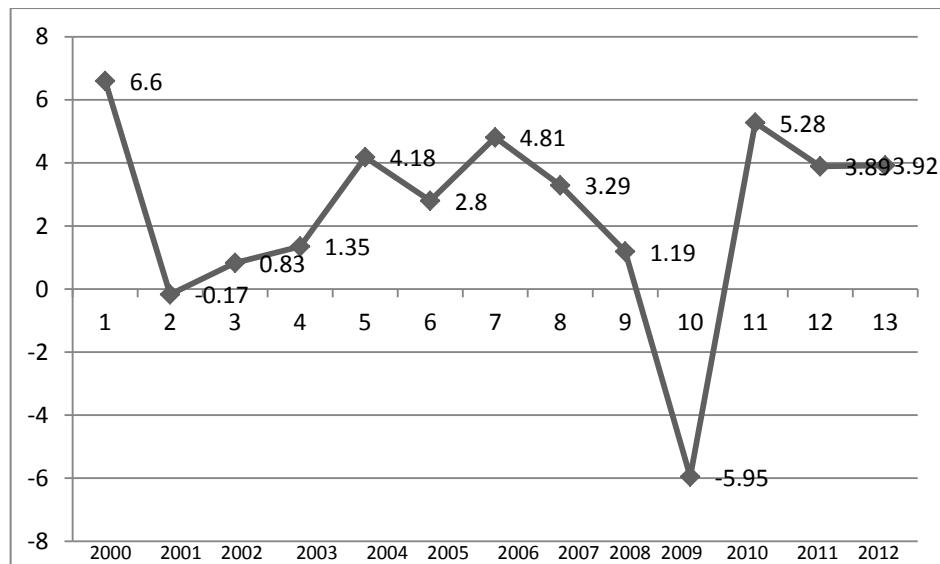
“¿Con qué partido se identifica usted?”



Fuente: Elaboración propia a partir de encuestas de Reforma 2000-2006 y Parametría 2012

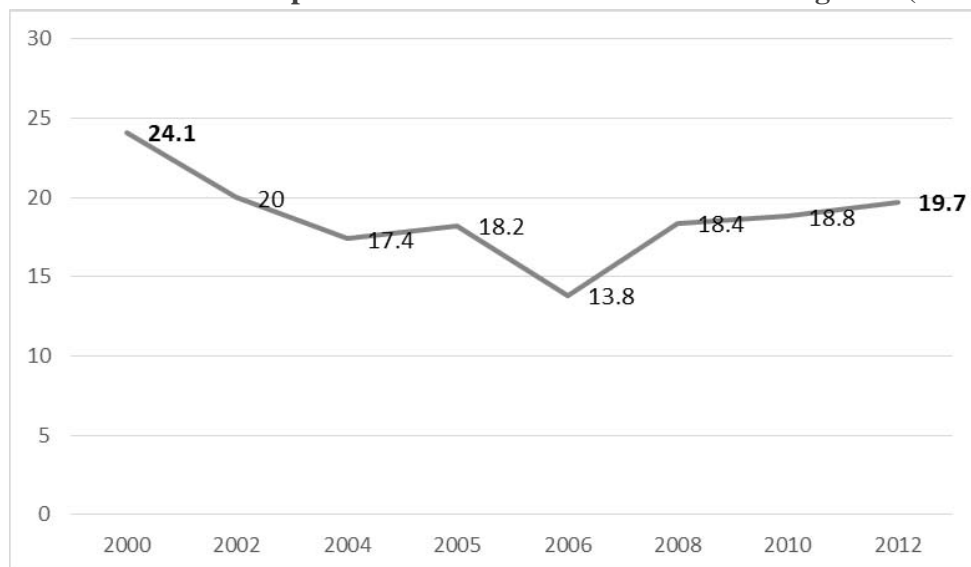
Evolución de los indicadores económicos y sociales

Gráfica 26. Crecimiento del PIB: 2000-2012



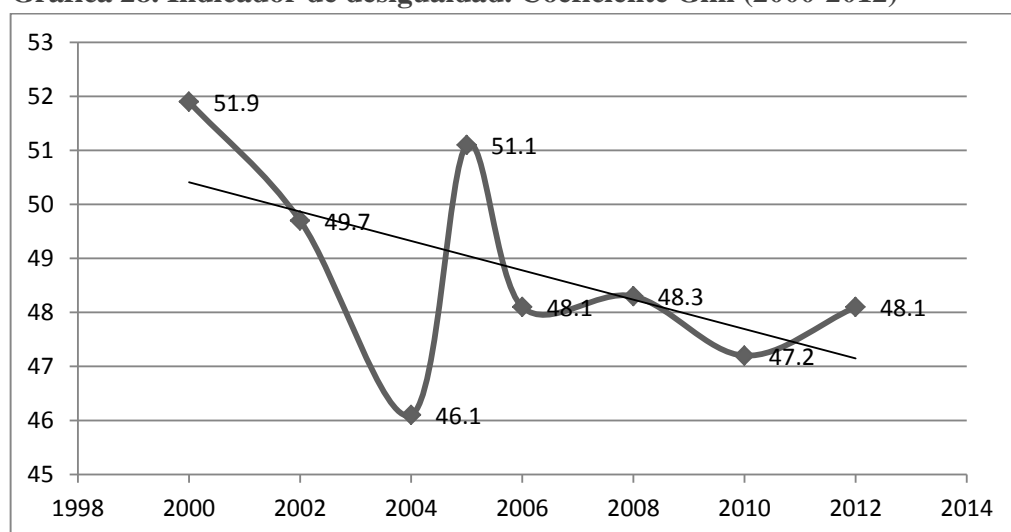
Fuente: INEGI-Banco de Información Económica 2000-2012

Gráfica 27. Evolución de la pobreza alimentaria de acuerdo a los ingresos (2000-2012)



Fuente: INEGI-Coneval 2000-2012

Gráfica 28. Indicador de desigualdad. Coeficiente Gini (2000-2012)



Fuente: Banco Mundial 2000-2012

CAPÍTULO V

RESULTADOS DE LAS ENTREVISTAS: EL PUNTO DE VISTA DE LAS ÉLITES Y LA INTERPRETACIÓN DE SUS PERCEPCIONES A LA LUZ DE LA TEORÍA

5.1 VINCULANDO EL MARCO TEÓRICO CON LA PERCEPCIÓN DE LAS ÉLITES PARTIDISTAS: INSTITUCIONES, SENDERO DEPENDENCIA Y RENDIMIENTOS INCREMENTALES

En los siguientes párrafos se presenta una introducción para vincular los elementos revisados en el marco teórico del capítulo I y la forma en la que serán aplicados al caso estudiado. Una de las premisas fundamentales de Pierson (2007), considerado uno de los principales exponentes de la aplicación de la teoría de sendero dependencia a procesos políticos, es que la comprensión de éstos requiere ubicarlos no sólo como acontecimientos temporales, sino como algo que sucede a lo largo del tiempo. Usando la metáfora del mismo autor, los procesos políticos deben ser entendidos como una “película” y no como la “fotografía” de un solo momento. Para el autor esto significa “situar sistemáticamente los momentos particulares (incluyendo el presente) en una secuencia temporal de eventos y procesos que se extienden a través de periodos prolongados. Ubicar la política en el tiempo puede enriquecer grandemente nuestra comprensión de dinámicas sociales complejas” (Pierson, 2007, p. 2).

Esta premisa es relevante para este trabajo en dos sentidos. El primero, la derrota del Partido Acción Nacional, con una historia de más de sesenta años como partido opositor, sólo puede explicarse si se ubica como parte de la evolución de diversos procesos políticos, internos y externos al partido, a través del tiempo: el momento específico de la elección por tanto es visto como resultado de lo que sucede en el sistema político, en el país, con los panistas, en la sociedad, en el partido etc., a través de los años. Tiene también sentido porque la interpretación que las élites hacen de la derrota, la fuente de información central de este estudio, debe ser entendida, a través del tiempo, a la luz de la historia y la trayectoria personal de estos actores. Por lo tanto el argumento central del institucionalismo histórico (la historia importa) no sólo aplica a la historia en términos de los acontecimientos analizados, sino a la historia personal de quienes la interpretan, en otras palabras, el pasado

de los actores, en cuanto a su trayectoria, experiencias, creencias, capital político, entre otras variables, también importa.

El cambio institucional es un proceso que realizan los actores de forma deliberada. Las decisiones que toman están determinadas por una combinación de sus creencias (lo que ellos creen que será el efecto de sus acciones para realizar un cambio) y de sus preferencias. Estas creencias, a su vez, y esto es el argumento relevante para los institucionalistas, son producto de la interacción entre la naturaleza misma de la mente humana y la interacción e influencia de la cultura, es decir de los arreglos institucionales que los rodean, tanto en el pasado como en el presente (Pierson, 2007).

Este es un argumento poderoso de análisis en los procesos políticos. Por un lado las personas no toman las decisiones en el vacío sino que están influenciadas por las alternativas que el arreglo institucional presenta, sin embargo éstas no son lo único que importa. Dichos arreglos interactúan con ideas e intencionalidades específicas de los actores, que hacen ver la importancia de las personas específicas en los procesos de mejora, parálisis o retroceso institucional.

Como se verá a lo largo de este capítulo, y este ejemplo ilustra el enfoque de análisis, los panistas llegan al 2000 con todo un bagaje cultural de lo que era su partido, de lo que ellos eran como panistas, de sus aciertos y errores y de la imagen del partido ante la sociedad. Además, de manera muy importante, de sus percepciones acerca de lo que no funcionaba del sistema priista y de lo que pensaban que podían y debían hacer para cambiarlo, siendo un partido de oposición al régimen. Esto explica, por ejemplo, que una de sus creencias era que cambiar a las personas en el gobierno solucionaría muchos de los problemas ya que consideraban que el gobierno necesitaba personas éticas y que los panistas eran moralmente superiores a quienes habían ocupado la administración pública hasta entonces.

Este argumento nunca tomó en cuenta que una vez que tomaran el poder, los miembros del PAN que serían asignados a los puestos de gobierno, iban a tener un abanico de oportunidades (manejar recursos, tener una plantilla para contratar gente, negociar

beneficios personales a cambio de favores a grupos o personas, etc.) en el que verían “probada” su supuesta superioridad moral. Tampoco consideraron los panistas que al llegar al poder no sólo debían ser éticamente intachables, sino tener la capacidad o al menos la actitud y la inteligencia para entender el entramado institucional que enfrentaban y para entender también las herramientas y los procesos necesarios para modificarlo.

Como se explicó en la metodología de este estudio, este capítulo se desarrolla de la siguiente manera: la primera parte, que se ha denominado primer nivel de análisis, consiste en un análisis descriptivo de la percepción de las élites acerca de las razones que explican la derrota del PAN en el 2012. En el segundo nivel de análisis se hace un revisión, puede decirse más crítica, para explicar de qué forma las causas de la derrota identificadas en el primer nivel, reflejan y permiten entender de manera integral la problemática, los retos, los dilemas que el partido enfrentó, no solamente en relación directa a la elección presidencial sino a lo largo de sus doce años como partido en el gobierno, situaciones que al no resolver acertadamente, fueron las causas que condujeron a debilitar en el terreno electoral al PAN.

A partir de la interpretación de estos actores: ¿qué nos dice esta información del partido y de su clase política?, ¿en qué medida las diferentes percepciones de estos actores explican las fuerzas y debilidades del PAN que a su vez explican su derrota? Partiendo del punto de vista de las élites, y de las herramientas que ofrece el marco teórico, se busca dar respuesta a diferentes cuestiones, entre ellas, ¿cuál es la visión de este partido, de su realidad, de la realidad institucional que enfrentó?, ¿qué tan conscientes están las élites de la dimensión del reto que enfrentaron como un partido opositor que llega al gobierno en un entramado institucional de fuertes inercias?, ¿qué peso atribuyen a su origen fundacional como partido opositor, en su desempeño una vez en el poder?, ¿cómo se comparan las interpretaciones de las élites panistas con lo que otros estudiosos de la ciencia política han hecho de la derrota de este partido?, ¿cómo asumen su responsabilidad en la derrota siendo los principales tomadores de decisiones del segundo periodo de gobierno del PAN?, ¿cuáles son los vacíos que esta interpretación de las élites rebela?, entre otras.

Esta interpretación se realiza con fundamento en lo que propone el institucionalismo histórico (IH) en dos sentidos. Por una parte, en su argumento más general que es que la historia importa, y por otro, en sus propuestas más específicas que aseveran que los procesos políticos son sujetos de mecanismos de rendimientos crecientes y por tanto sendero dependientes de tal forma que una vez que en política las instituciones y las organizaciones que en ella se mueven se encaminan a cierto patrón de comportamiento, hay un costo muy alto para revertirlas.

Basados también en las propuestas de este marco teórico, lo que se intenta es tratar de descubrir, al menos de manera hipotética para el alcance de este trabajo, mecanismos causales que describan de qué forma, por ejemplo el origen del partido, sus decisiones, los modelos mentales de sus actores, el uso del poder, la vida interna del partido se “encadenan” de tal forma que desembocan en la derrota electoral del 2012.

5.2 Primer nivel de análisis: las causas de la derrota.

De acuerdo a las repuestas de los entrevistados, se presenta lo que éstos identifican como las razones que explican la derrota del PAN en el 2012. Sus respuestas se han organizado en cuatro grupos de factores, mismos que corresponden a la clasificación que muchos de ellos elaboraron al dar sus respuestas. Esos factores son:

- A) Los relacionados con el gobierno y el partido, con la relación entre partido y gobierno y con las responsabilidades compartidas.
- B) El desempeño del gobierno.
- C) El desempeño del partido.
- D) La campaña.

En este **primer nivel**, no se hace referencia al enfoque de sendero dependencia, sino que se hace un recuento con un estilo más descriptivo de las respuestas de los entrevistados. El enfoque de sendero dependencia, se utilizará, posteriormente, en el **segundo nivel** análisis.

La organización de ideas en cuatro grupos, se ha hecho para facilitar la lectura, pero es en realidad una separación metodológica. En cuanto a la responsabilidad compartida gobierno-partido-campaña de la derrota se rescata la declaración del presidente Calderón a unas semanas de haber perdido las elecciones: “El presidente Calderón hizo una reflexión de los resultados de la elección del pasado 1 de julio, valorando en ello la responsabilidad compartida que tuvieron el Gobierno, el partido y la propia campaña electoral”.⁵⁸

Lo que hace el partido repercute en lo que hace el gobierno y viceversa. Por ejemplo, uno de los factores que señalan las élites es que el PAN perdió su ventaja competitiva de haber sido considerado, hasta antes de llegar a la presidencia, como un partido que no era corrupto. Este factor se ha “clasificado” en el grupo que corresponde al gobierno, en el sentido de que el PAN empezó a tener gobiernos con funcionarios emanados del partido que cometían actos de corrupción. Este sería un ejemplo de que lo que “sucede” en el gobierno desgasta la imagen del partido. Los entrevistados también señalan que el partido comenzó a corromperse por dentro: compra de votos, control del padrón, etc. Estas acciones, ciertamente, también desgastaron su imagen de partido honesto, pero a los ciudadanos en realidad les importa menos y tienen menos información de lo que sucede al interior del partido, y por eso el tema de corrupción se clasificó en los factores relacionados con el gobierno, aun y cuando este es un factor que impacta la imagen del partido.

⁵⁸Comunicado de prensa de la presidencia de la República “El presidente Calderón se reúne con presidentes de los comités directivos estatales del PAN” 09 ago 2012 | Comunicado consultado en <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/08/el-presidente-calderon-se-reune-con-presidentes-de-los-comites-directivos-estatales-del-pan/>

5.2.1 Partido y gobierno, responsabilidades compartidas.

A. Falta de mecanismos de vinculación del partido con los ciudadanos para crear lealtades.

“En México, la aprobación por el presidente no se transfiere a la votación por el partido. Una parte de esto es porque en este sistema no hay reelección. Pero precisamente por eso el PAN debería de haber trabajado en vincular el gobierno panista con el partido, de alguna otra forma posicionar la marca PAN”. Entrevistado N° 6.

El partido fue incapaz de formar, a lo largo de doce años, una base de apoyo social que generara identidad partidista de los ciudadanos y por lo tanto, que en las elecciones le diera los votos necesarios para permanecer en el poder. Esto tiene su origen, entre otras cosas, en la falta de claridad del partido y de los panistas que ocuparon las posiciones de liderazgo en la administración pública conquistada para **entender el comportamiento electoral de los mexicanos**, es decir para tener claras las razones que los ciudadanos tuvieron para darle su voto y así lograr ganar las elecciones tanto en el 2000 como en el 2006.

Haber gobernado bajo la premisa de que los ciudadanos habían votado por la “**marca PAN**” fue un factor crítico en la derrota. En el 2000, las elecciones fueron plebiscitarias en el sentido de que los ciudadanos otorgaron su voto al PAN no por su oferta partidaria, sino porque su candidato, Vicente Fox, compitiendo por un partido que había sido una “oposición leal y partido de protesta” (Loaeza, 1999) representaba la mejor alternativa para un cambio del partido en el gobierno: específicamente un rechazo a la continuidad del PRI en la presidencia de la República. En el 2006, en una elección radicalizada ideológicamente, nuevamente, los ciudadanos no votan por el PAN como una expresión de su satisfacción con el gobierno panista saliente, ni como una simpatía por la “marca” PAN, ni por la preferencia por el candidato Felipe Calderón, sino como la alternativa que tenía mayor probabilidad de impedir la llegada a la presidencia de una izquierda radical y

populista, representada por el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, a quien Enrique Krauze (2006)⁵⁹ llamó el “mesías tropical”.

El PAN no sabe resolver el dilema de poner en marcha un sistema democrático y al mismo tiempo saber usar su posición de poder como partido en el gobierno para crear lealtades ciudadanas que le aseguraran el voto.

B. Liderazgos poco efectivos.

“Lo que tenemos son liderazgos muy fuertes excluyendo al resto. No sólo en el gobierno sino en la estructura del partido. No tenemos esta idea de que nos necesitamos todos. Mucho se hubiera arreglado abriéndoles cauces a muchas cosas a los del partido”. Entrevistado N° 32.

“Ante la descomposición del partido faltaron liderazgos de la estatura y visionarios que fueran capaces de reorganizarlo y revitalizarlo”.
Entrevistado N° 9.

“La falta de líderes fuertes fue una de las principales causas por las que al momento de la elección el PAN no tenía un abanico de alternativas que representaran opciones exitosas para la candidatura a la presidencia.”
Entrevistado N° 1.

Los liderazgos se refieren tanto a los miembros del partido que ocuparon los puestos de más alto nivel en el gobierno, como a quienes ocuparon puestos directivos en el partido durante los seis años de la administración panista de 2006-2012 (en ese periodo el PAN tuvo 6 presidentes distintos, que excede al número que hubiese correspondido de acuerdo a lo que marcan sus estatutos, ya que varios de ellos no terminaron el periodo que les correspondía al frente del partido).

⁵⁹ Enrique Krauze, “El mesías tropical”, *Letras Libres*, junio 2006, pp. 15-24. La estrategia central se dirigió a convencer a los ciudadanos de que el candidato del Partido de la Revolución Democrática (PRD) representaba un peligro para México y de que, dadas las tendencias en las preferencias de voto, el PAN era el que mayores probabilidades tendría para impedirlo. El análisis de los resultados electorales muestra cómo los votantes del PRI en elecciones anteriores, al ver que su candidato estaba lejano a alcanzar al candidato puntero que era López Obrador, decidieron ejercer el voto útil por el PAN.

Entre los rasgos que se identifican con un liderazgo poco efectivo de ambas partes (partido y gobierno) en diferentes grados y con diferentes matices, pueden identificarse los siguientes: visión de corto plazo; incapacidad para conciliar intereses y alinear las agendas personales al fortalecimiento y consolidación del PAN como opción preferente por los electores; conformación de equipos cercanos que no contaban con los atributos necesarios para enfrentar el reto que la llegada a la presidencia de la República representaba; rasgos de carácter que tuvieron impactos negativos en la racionalidad necesaria para la toma de decisiones que en una situación de esta envergadura se requería.

Hay otros rasgos específicos de los diferentes liderazgos que también se mencionan. En algunos casos señalan liderazgos débiles aludiendo a un estilo muy influenciado por quienes le rodeaban. En otros, por el contrario, señalan estilos de liderazgo que no son eficientes por ser autoritarios y enfocados a controlar más que a colaborar. Otros, por ejemplo, indican que algunos liderazgos fueron “muy pequeños” para lo que la tarea demandaba.

C. Relación partido-gobierno.

“Teniendo un gobierno del PAN, el desajuste, la asintonía entre el partido y el gobierno, es una de las causas por las cuales no creció la base electoral del partido”.

Entrevistado N° 11.

“El PAN debía haber modificado reglas de conducta interna para definir las relaciones gobierno y partido. Eso antes no era tema porque casi no tenía gobiernos”.

Entrevistado N° 17.

“No hubo un proyecto político estratégico coordinado entre estos dos entes: partido en el gobierno, el gobierno en el partido”.

Entrevistado N° 22.

“El PAN quiso caminar en medio de los dos. No tuvo la capacidad para encontrar una vinculación democrática. Era muy fuerte esa tradición de seguir siendo oposición aun en los gobiernos panistas. El partido quiere las dos cosas: seguir siendo independiente pero también quiere estar dentro y lo mismo los gobernantes emanados del PAN”.

Entrevistado N° 9.

Este es uno de los factores más señalados y en el que más profundizaron los entrevistados. La mayor parte de ellos señala como causa de la derrota una situación de ambigüedad permanente y conflictiva del PAN, para definir y decidir, de manera estratégica cuál era la relación que el partido, acorde a sus principios, debía y quería establecer con el aparato de gobierno y viceversa. Esto se tradujo específicamente en una tensión constante entre los panistas en función la esfera de acción a la que pertenecían. Es decir conflictos en varios sentidos entre los distintos grupos: los panistas en el partido, los panistas en el gobierno federal, los panistas en los gobiernos locales, los que estaban en los grupos parlamentarios en el ámbito federal de Acción Nacional (diputados y senadores) y los que formaban parte de la membresía del partido sin puestos directivos.

El dilema en cuanto a la relación que el partido debía tener con el gobierno, es ancestral. Sin embargo, antes de llegar al poder, este debate se daba en el contexto de un PAN que no ganaba nunca las elecciones y que tenía discusiones internas en cómo debía relacionarse con un partido hegemónico, que estaba en el gobierno y que controlaba los procesos electorales.

El debate, cuando el PAN fue oposición, era si participar en las elecciones aun y cuando ello significara legitimar a un sistema político a todas luces antidemocrático pero que hacerlo se justificaba porque sólo participando en los procesos electorales el PAN podía permanecer dentro del juego político para seguir dando la batalla. O, por otro lado, no participar en las elecciones y con ello deslegitimar al gobierno dando así el mensaje de que el PRI no era ni un gobierno y ni un partido democrático, aun y cuando esto significara para el PAN, el costo de abandonar la competencia y alejarse aún más, de la posibilidad, siempre remota, de llegar al poder.

Cuando el PAN empieza a ganar elecciones, pero especialmente, que es el caso que se estudia, cuando llega a la presidencia, enfrenta el dilema de cómo relacionarse con el gobierno, siendo que ahora ellos mismos son quienes estaban al frente de éste. Esto fue la fuente no sólo de muchos conflictos entre la dirigencia y los miembros del partido y el gobierno (tanto con los funcionarios emanados del PAN como con otros funcionarios ajenos al partido) sino de muchos desaciertos tanto del gobierno como del partido: descoordinación de acciones; decisiones no consensadas; falta de unidad de mensaje a los ciudadanos; debilitamiento de las capacidades de ambos para juntos definir y llevar a cabo un cambio institucional de fondo, etc.

De acuerdo con los entrevistados, este problema se da en las dos administraciones panistas, pero el conflicto es de naturaleza totalmente diferente. En la administración 2000-2006 la tensión tenía su base en el distanciamiento del gobierno con el partido, porque el presidente Fox no se consideraba cercano al partido, ni el partido lo consideraba como un panista representativo de sus ideales y de sus objetivos. El mismo presidente, desde que tomó posesión del cargo, explícitamente se distanció del PAN y trató de construir un gobierno que no estuviese vinculado al partido. Y el partido seguía pensando que participar en el gobierno era repetir los vicios del sistema anterior.

Esta desvinculación puede ejemplificarse con lo que relata Felipe Bravo Mena (Bravo Mena, 2014) en su libro sobre el PAN: “Como presidente del partido [Bravo Mena era el presidente del PAN en el 2000, año en que Fox gana las elecciones], no hice ninguna sugerencia a Fox para integrar su equipo de gobierno ni él lo solicitó. Habíamos dicho que no queríamos repetirla historia de gobiernos colonizados por el partido ni partido dirigido desde el gobierno” (p. 349). Igualmente en las declaraciones de Fox tres días después de ser electo: “Al final el que gobierno es Vicente Fox, no el PAN; el que la riega es Vicente Fox, no el PAN. Ya me formó, ya me dio ideología [...] ahora me tiene que dejar ir” (Bravo Mena, 2014)

En el caso de la administración 2006-2012 el presidente Calderón era reconocido fuera y dentro como un panista auténtico, contaba con gran reconocimiento entre los panistas y con

un fuerte liderazgo derivado de su larga trayectoria y su trabajo en el PAN, y era visto como alguien identificado plenamente con los principios de éste. El conflicto se dio en el sentido opuesto, pues la intervención del presidente en asuntos que el partido consideraba que eran exclusivos de su ámbito de decisiones, causó constantes tensiones. Desde el punto de vista de Calderón, su intervención en el partido respondía a la lógica de modelos de democracias más desarrolladas donde el presidente o primer ministro emanado de un partido es la máxima autoridad en la organización partidista. Una vez que se habían perdido las elecciones en su mensaje al partido expresó este distanciamiento como una de las fallas de la derrota: “Quizá también la derrota tenga que ver con nuestra renuencia para asumirnos plenamente como partido en el gobierno”(Calderón Hinojosa, 2012)

En ambos casos la relación fue siempre conflictiva. Entre otras cosas, esto tuvo como efecto, de gran impacto en el proceso electoral, la incapacidad del partido para apropiarse de los logros del gobierno y construir a partir de ello, la marca PAN y así una identidad partidista entre los ciudadanos que le asegurara lealtades en los procesos electorales. En lo que toca a los presidentes, en ambos periodos y a los panistas en el gobierno, no fueron capaces de aprovechar su posición en el gobierno para establecer un sistema de incentivos con la membresía y construir una relación partido-gobierno de colaboración, cercanía y lealtad de a su propio panistas, lo cual hubiese redundado en múltiples beneficios para el partido mismo, pero también para lo que el gobierno, con el apoyo del partido, hubiese podido lograr.

D. Comunicación con la ciudadanía.

“El PAN no está seguro de lo que es. Y el gobierno no estaba seguro. Y cuando tú estás así no puedes convencer a la gente”.

Entrevistado N° 6.

“El PAN oculta sus rendimientos institucionales en su frustración por la imposibilidad de conseguir cambios más profundos. Ergo se queda sin nada: sin reconocimiento y sin expectativas”.

Entrevistado N° 30.

“La comunicación que tuvimos fue pésima. No nos supimos vender como gobierno. Hubo logros y avances importantes. No pudimos comunicar cuáles eran las razones por las cuales gobernábamos adecuadamente. El PAN perdió la elección por fallas de comunicación”.

Entrevistado N° 8.

Esto señala una de las mayores debilidades del partido y del gobierno: su incapacidad para comunicarse con los ciudadanos, tanto para entenderlos y para ser sensible a sus expectativas, para articular un discurso que conectara con ellos, y para comunicar los logros alcanzados por el gobierno. Fueron incapaces de explicar a los ciudadanos cuál era el proyecto de transformación que deseaban para el país, (probablemente nunca lo tuvieron claro) y tampoco supieron transmitir por qué un gobierno panista sería mejor para los mexicanos.

Fueron incapaces de expresar y construir un mensaje y una propuesta de cambio de manera asequible para los ciudadanos, de tal manera que la sociedad se sintiera parte del proceso de transformación del país. No hubo, por ejemplo un mensaje corto en clave ciudadana, del futuro que querían construir tal y como lo hicieron en su momento mandatarios que marcaron un parteaguas en la política y la vida de sus países como por ejemplo Franklin Roosevelt con el Nuevo Pacto (*New Deal*) o Nelson Mandela con la Nación del Arcoíris (*The Rainbow Nation*).

Cabe mencionar, como lo señala uno de los entrevistados, que la ley electoral promovida y aprobada por el mismo partido en 2007, redujo el margen de acción del gobierno para comunicar sus logros, al restringir de manera significativa los espacios con los que el gobierno federal y el presidente contaban, antes de esta ley, para darse a conocer y comunicar por este medio su propuesta y sus logros a los ciudadanos. En un sistema en el que la presidencia era más débil que en las épocas del PRI, pues en esos tiempos éste había basado su poder más bien en atribuciones metaconstitucionales (que la oposición no podía detener), el cambio en el marco legal como producto de la reforma política de 2007 quitó un espacio esencial y una herramienta que hubiese sido muy valiosa para fortalecer la imagen de la presidencia y del gobierno panista. Como dice un entrevistado, “el error que lleva la semilla de la derrota fue la estúpida decisión de la reforma del 2007 por la que tenía

que salirse de “la pantalla” [no salir en la televisión] el presidente de la República”. Entrevistado N° 38.

5.2.2 El desempeño del gobierno.

A. Desencanto de la ciudadanía, especialmente con respecto a que sería un gobierno sin corrupción, por lo cual el PAN perdió su principal ventaja competitiva.

“Que el ciudadano es más severo con el PAN, sí, pero es porque nosotros nos vendimos como honestos. Eso no significa que el ciudadano sea injusto, sino que es más exigente porque le prometimos lo contrario”.

Entrevistado N° 9.

Específicamente el PAN perdió frente a los ciudadanos lo que por años, al menos desde la percepción ciudadana, lo distinguía de los otros partidos: que no eran corruptos, (que había sido desde el inicio la bandera central del PAN, pues nació para oponerse a la corrupción de un partido de gobierno hegemónico). No hubo un elemento diferenciador en su forma de gobernar ante los ojos de los ciudadanos. Al final de los gobiernos panistas el PAN ya no es visto como un partido diferente a los demás y acabaron siendo para la ciudadanía más de lo mismo. Es muy importante señalar que los entrevistados no solamente se refieren al desempeño y al desencanto provocado por las acciones del gobierno federal, sino también, y en muchos casos, desde la percepción de ellos, la corrupción se da en los gobiernos estatales y locales.

B. Incapacidad para desmontar las instituciones, estructuras y prácticas del viejo sistema priista, que en algunos casos se fortalecieron.

“El PAN no resuelve si gobernar con el PRI o desmontar el régimen priista con el riesgo de la parálisis del Estado. EL PAN no desmonta nada, y deja sin ser tocados a grandes grupos de poder como los sindicatos”.

Entrevistado N° 9.

“La ingenuidad consistió en pensar que ganabas una elección y tú gobernabas y se acabó el asunto. No se hizo un plan para desarticular la maquinaria”.

Entrevistado N° 10.

“La gente esperaba en mayor o menor medida un ajuste de cuentas con el pasado: setenta años de corrupción, impunidad y el PAN ni siquiera tomó un discurso acerca de esto”.

Entrevistado N° 3.

“El partido era un partido que no busca la transición del régimen sino la simple alternancia. No hicimos la transición, es decir no hicimos la nueva cultura panista”.

Entrevistado N° 15.

Esta causa está estrechamente relacionada con la anterior, pues parte del desencanto de los ciudadanos fue que no percibieron que el gobierno panista hubiese transformado las estructuras, las prácticas, la cultura y los vicios heredados del sistema anterior. Es ésta una de las razones del desencanto ciudadano porque en el fondo, terminar con ese sistema era la esencia de la propuesta del PAN desde la oposición: desterrar los vicios de un sistema al que criticaba por la corrupción, la ineficiencia, la falta de compromiso con los ciudadanos, las redes clientelares y el uso de recursos públicos para fines electorales.

Las instituciones del sistema político, son las reglas del juego en las que se mueven los actores individuales y colectivos, y éstas constriñen (aunque no de manera aislada pues interaccionan con otras condiciones que están fuera de los arreglos institucionales) su comportamiento, al establecer los sistemas de incentivos que determinan el cambio, retroceso o parálisis del cambio. El problema era acabar “con la inercia de los vestigios de la institucionalidad priista sin generar una crisis de violencia y construir a la vez una plataforma de legalidad fundamentada en una sólida legitimidad” (Rubio y Jaime, 2007, p. 31). El PAN no fue capaz de resolver este dilema. Al respecto, Pierson y Skocpol (2008) mencionan que la teoría de sendero dependencia es útil para entender la inercia que tienen muchos aspectos del desarrollo político de los países, en donde se observa cómo las desigualdades en la división del poder se refuerzan gradualmente en las instituciones, hasta que se enraízan de tal manera que se complica poder modificar las estructuras de poder que se han fortalecido a lo largo de décadas.

Los aspectos puntuales que señalan los entrevistados como reflejo del arreglo institucional que no logró transformarse, son, entre otros: permanencia de la estructura priista en áreas clave como por ejemplo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; la impunidad de los gobernadores en el uso de recursos transferidos por la federación a los estados bajo un sistema que no estableció ni nuevas reglas ni nuevas herramientas para la rendición de cuentas; la falta de ajustes con el pasado, aun y cuando había forma de probar actos de corrupción de gobiernos y funcionarios del régimen anterior; la permanencia de los sindicatos priistas con los mismos privilegios que tenían con este partido; la burocracia de las delegaciones estatales del gobierno federal que dejó intactas muchas estructuras que continuaron operando para el PRI; áreas completas del aparato de gobierno de gran impacto en la economía del país, como PEMEX⁶⁰, etc.

C. El desgaste del partido después de doce años en el gobierno federal y en gobiernos locales a partir de la década de los años 1990.

“La proporción de votos del PAN viene en declive, del 2000 para acá el partido viene perdiendo”.

Entrevistado N° 11.

“Un efecto de desgaste de dos gobiernos panistas, con los que no se había avanzado de manera notable. Y yo creo que hubo muchos avances, pero no necesariamente los avances que apreciaba la gente o no se les comunicaron. Y cualquier gobierno en el poder se desgasta”.

Entrevistado N° 10.

“El desgaste propio de ejercicio del poder que no es un fenómeno ajeno al PAN sino de todos los partidos en mundo. ...y después de lidiar con la realidad doce años ha producido desencantos naturales como también ha tenido logros importantes”.

Entrevistado N° 24.

Este efecto, no es exclusivo del PAN, sino un fenómeno que se da en cualquier partido en el ejercicio del gobierno. Sin embargo, aun y con todas las dificultades que esto implica, un

⁶⁰ Petróleos Mexicanos (PEMEX) es una de las empresas más grandes de América Latina, con un sindicato muy poderoso, que tradicionalmente ha sido un coto priista, que maneja sin rendición de cuentas grandes cantidades de recursos, y que ha sido fuente para financiar actividades político-electorales.

partido que cambia el comportamiento histórico de los electores (durante muchos años hubo una fuerte base de apoyo social para el PRI, que era su voto tradicional y que le permitía ganar todas las elecciones) podría haber aprovechado ese momento único y a partir de ahí reforzar este un nuevo patrón de comportamiento electoral.⁶¹

El punto a destacar es la incapacidad del PAN para identificar cuáles eran las debilidades en su desempeño como gobierno que mayor impacto tenían en la percepción de los ciudadanos. Como se mencionó antes, el PAN a partir de 2002, pero especialmente en las elecciones intermedias de 2003, en donde es derrotado por el PRI, identifica que empieza a perder el voto logrado en el 2000: el voto volátil que había logrado capturar en las elecciones del 2000, se empieza a perder rápidamente.

Ya para 2003 había un fuerte reclamo de los miembros del PAN acerca de que el gobierno, “su” gobierno, no estaba respondiendo a las expectativas ciudadanas, pero el partido es incapaz de identificar los asuntos prioritarios que debían modificarse y menos de presionar al gobierno de Fox para hacer los cambios necesarios en la forma en la que estaba gobernando. Este ciclo se repite a través de los doce años: El PAN constantemente hace diagnósticos pero no tiene la sensibilidad, ni la estrategia, ni la voluntad política, ni la capacidad técnica y de operación dentro del partido mismo, que se requerían para hacer los cambios que como resultado de sus ejercicios de diagnósticos identificaban como fallas del gobierno. Ven los problemas, pero no pueden resolverlos.

Destaca lo que mencionan muchos de los entrevistados: ni el gobierno ni el partido tuvieron una estrategia de cambio clara que pudiera ser operada. A su vez, esto es producto de la falta de cuadros con capacidad técnica y política para lograrlo, y de cierta cerrazón del gobierno y del partido para reconocer que ellos “solos” no podían lograr el cambio. El partido desperdició la oportunidad de incorporar a personas de la sociedad civil, apartidistas, que pudiesen asesorarlos: intelectuales, académicos, especialistas en política y

⁶¹ El PRI había gobernado la ciudad de México por décadas. En 1997 el PRD es capaz de romper de cambiar de manera radical el patrón de votación y gana las elecciones, logrando que el PRI perdiera su principal bastión a nivel local que tenía en todo el país. Desde entonces, el PRD, después de siete administraciones diferentes (son trienios) no ha perdido y el PRI no ha podido regresar a éste que fue uno de sus centros de poder más importante. En otras palabras, el desgaste de gobierno no es un destino determinante que derive necesariamente en perder el poder.

en administración pública, gente conocedora de la política en México, que hubiesen estado dispuestos a apoyar al partido y al gobierno. Pero los dirigentes del partido y del gobierno panista no tuvieron ni la visión ni la humildad para reconocerlo.

D. Alianza del gobierno con los grupos fácticos y centros de poder antes criticados.

“Los doce años que estuvimos en el gobierno los sindicatos siguieron siendo del PRI”.

Entrevistado N° 33.

Estos grupos de poder, siendo el PAN oposición, habían sido criticados por el partido al calificarlos como aliados del PRI para el mantenimiento de gobiernos corruptos, de ser poco efectivos y clientelistas al recibir prebendas y concesiones. El PAN, sin embargo, por un sentimiento de inferioridad o de incapacidad, que mencionan los entrevistados, intenta construir su base de apoyo pactando con los grupos de poder como sindicatos, medios de comunicación, etc., y desdibuja así su imagen, se queda “atrapado” en esta estrategia pues no sólo opta por este camino, sino al final no le resulta. Esos grupos tampoco le dieron al PAN la fuerza que esperaba para permanecer en el gobierno. En otras palabras, se corrompe y ni así logra los resultados electorales esperados ni el control o el apoyo de la base social.

E. Relación con los medios.

“La estrategia de comunicación no sólo afectó el discurso en seguridad, sino una relación esquizofrénica con los medios. [...] Una relación clientelar donde hicimos a los medios nuestros clientes”.

Entrevistado N° 11.

Este tema, aun y cuando pareciera parte de la debilidad del PAN y del gobierno panista para comunicarse es en realidad un problema de naturaleza política. Los medios de comunicación, como en otros lugares, son actores clave en la cultura del país en el más amplio sentido de la palabra. La penetración de los medios masivos de comunicación en México, especialmente los electrónicos (radio y televisión) y los líderes de opinión pública, que en su mayoría forman parte de empresas cuasi-monopólicas en el terreno de la comunicación social, tienen en la opinión pública gran influencia.

Lawson (2000) describe cómo en la era priista, el control que el Estado tenía sobre los medios rebasaba las libertades individuales y colectivas. La estrategia de cooptación del PRI fue efectiva al mantenerlos bajo control a cambio de canonjías, alianzas y recursos económicos. Los medios y los líderes de opinión que se enfrentaban al régimen, debían superar la imposición, el control y muchas veces la represión que el gobierno era capaz de imponer. Con gran parte de ellos existía en realidad un acuerdo de conveniencias. Sobre este tema, Scherer (1986), destacado líder del periodismo en los tiempos del PRI que acabó siendo un aguerrido opositor, narra de manera específica los beneficios económicos que por su subordinación al régimen recibían los periodistas. Por ejemplo, describe cómo los periodistas que acompañaban las giras oficiales de la presidencia o de los candidatos a ésta, en los tiempos del PRI, recibían un pago en efectivo durante las giras.⁶²

La relación con los medios es uno de los mayores retos que enfrenta el PAN cuando llega al poder. Los principios de un gobierno democrático abrieron las posibilidades de la libre expresión de manera acelerada. Lo que hoy en día los medios pueden decir y criticar acerca del gobierno está lejos de parecerse a la cultura de control en los tiempos del PRI. Esto es, sin duda, un logro que le reconocen al gobierno panista los ciudadanos. Sin embargo, el gobierno panista, también acorde con sus principios, debió enfrentar el descontento de los medios cuando trató de imponer una cultura en la que ciertamente les daba libertad de expresión, pero que también implicaba dejar de pagarles para mantenerlos bajo su control.

Ciertamente era una relación difícil de resolver. Algunos de los entrevistados señalan que el PAN fue incapaz de comunicar logros relevantes distintivos de su gobierno que pudieran ser identificados por los ciudadanos: No tuvo la capacidad para hacer política sana, negociar, convencer a los medios de las bondades de gobiernos limpios. Tampoco logró

⁶² “El chayote florece en su máximo esplendor desde que Gustavo Díaz Ordaz institucionalizó su irrigación...un funcionario de la Presidencia entregaba el chayote, nombre con el que desde entonces se conoce al embute en las oficinas de prensa. Tan popular se volvió que su entrega dejó de ser oculta. ((Scherer, 1986)p. 162-163).

“Teóricamente, todos los periodistas que cubrieron la campaña de Miguel de la Madrid recibieron frutos del chayote...todos ellos aparecían en la lista del chayote...Aunque todos estaban en la lista, no todos aceptaban el chayote. A esos ya ni los llamaba el encargado de darlo, un licenciado de apellido Loredó. Su aparición en las salas de prensa con un maletín negro en la mano tenía el valor de una contraseña. A partir de ese momento los periodistas podían pasar a una determinada habitación del hotel...a recibir su chayote. (Ibíd., p. 163-164).

persuadirlos de que era necesario pagar “los costos” de ser independientes, es decir que dejarían de estar “comprados”. Por otro lado, algunos señalan que era un problema de incentivos y de operación política que los panistas no supieron resolver. Como alguno de ellos menciona se construyó una “relación esquizofrénica” porque el gobierno en su discurso se alejaba de tradiciones clientelares con los medios, pero en la práctica acabó por establecer este tipo de relación con ellos con el fin de aminorar el nivel de ataque. El gobierno no logró ni controlarlos, ni tampoco tener al menos a una parte de ellos en una posición más colaborativa, o al menos en una relación más neutra con respecto al gobierno.

5.2.3 El desempeño del partido.

A. Conflictividad interna del partido.

“Ya olvidó su esencia ciudadana y en esa lógica lo que entran son los grupos. Y entonces, llega eso de los grupos, y en esa lógica ya no hay comunidad de proyectos. La división del partido es eso...porque ya no se trabaja por una causa superior”.

Entrevistado N° 14.

“El PAN decidió pelearse consigo mismo más que con la oposición. Ese es uno de los problemas. La rebatinga del poder y la gente tarde que temprano lo ve”.

Entrevistado N° 26.

“El PAN es un partido que se canibaliza internamente. Mientras que el PRI es un partido en el que la disciplina tiene como móvil el poder, en el PAN hay ataques internos que lo deterioran y que además no tienen como móvil el poder sino simplemente ataques y respuestas por conflictos internos”.

Entrevistado N° 35.

El PAN se convierte en un partido que sólo ve para adentro y enfoca sus esfuerzos a las luchas internas por el poder. En lo que se refiere al partido, la conflictividad interna es una de las razones más señaladas por los entrevistados para explicar la derrota. Como señala Mizrahi (2003). para el PAN la derrota por muchos años se había traducido en realidad en un factor de cohesión. De la misma forma, puede decirse que la victoria fue el elemento detonador del conflicto.

Una de las “máximas” más conocidas en el partido, que aparece en 1996, autoría del presidente Calderón cuando en la campaña para ser presidente del PAN, y viendo lo que empezaba a suceder en el partido, propone al PAN “ganar el poder sin perder el partido”⁶³ (Bravo Mena, 2014). Para muchos de los entrevistados esto fue lo que acabó sucediendo: perdieron el poder y perdieron la fuerza interna del partido.

Una vez que el PAN empieza a ser un partido competitivo, y por tanto comienza a tener acceso al poder público y a los recursos que esto significaba, la estructura de incentivos para los panistas cambia radicalmente. Ser candidato no era ya un ejercicio testimonial, sino una oportunidad real de acceso al poder. Cuando las posibilidades de ganar eran nulas o muy bajas, los conflictos al interior del PAN, que como en todo partido siempre habían existido, se quedaban siempre en el ámbito interno. La tradición democrática del partido en donde las asambleas locales y nacionales eran auténticos espacios de debate democrático, servían para dirimir diferencias y eran parte de la vida natural en la organización. Esta cultura del debate interno se perdió. Como explica con claridad uno de los entrevistado, al irse perdiendo la democracia interna, en los momentos de alta conflictividad que de acuerdo a la tradición panista significaría enardecidos debates en la asamblea del partido, esto ya no sucedía. Los grupos al interior del PAN que pugnaban por el poder, hacían los arreglos antes de la asamblea, en procesos fuera de los mecanismos formales. Los panistas o se sumaron a estos grupos, o se decepcionaron y dejaron de creer en la democracia interna del partido.

La victoria cambia radicalmente la lógica de los conflictos internos. Los panistas empiezan a tener diferencias, cada vez más graves en la lucha por el poder. Como parte de esto, se comienzan a formar grupos al interior del partido y aparecen prácticas como el manejo del padrón, la compra de votos para las elecciones internas, la afiliación masiva que podían operar los que contaban con los recursos de un puesto público que les permitía ofrecer a los miembros panistas un puesto en sus administraciones a cambio de sus lealtades. Todo ello, poco a poco va deteriorando la mística que por décadas había sido una característica distintiva del PAN.

⁶³ Discurso del programa de campaña para la jefatura nacional de Felipe Calderón Hinojosa en febrero de 1996, en Bravo Mena (2015).

B. Fallido proceso de formación de cuadros profesionales en el partido.

“El PAN no contaba con cuadros suficientes para ocupar todo el número de posiciones que se abrieron cuando gana la presidencia de la República y, por tanto, no estableció una estrategia de largo plazo de reclutamiento y de formación de cuadros de alto nivel”.

Entrevistado N° 35.

“No hubo una renovación generacional en el partido, siempre hubo una dirigencia vieja que siguió teniendo poder y no supieron hacer el relevo con una nueva generación”.

Entrevistado N° 12.

El PAN, sin capacidad para dimensionar la necesidad de personas con capacidad técnica y política para ocupar las posiciones en los gobiernos locales, cuando empieza a ganar elecciones en la década de los años 1990 y en el gobierno federal a partir de 2000, no diseña una verdadera estrategia y no dedica la atención los recursos necesarios para la formación y capacitación de sus cuadros ni tampoco para reclutar y atraer a personas externas al partido, con los perfiles adecuados, que la tarea de gobernar demandaba. Varios de los entrevistados señalan que el partido no creó ni espacios ni oportunidades para el desarrollo de liderazgos entre sus miembros y que además su estilo centralista le impidió integrar, a nivel nacional, a liderazgos locales que tenían gran potencial.

Para los entrevistados, parte de las fallas en el desempeño del gobierno se explican porque posiciones estratégicas fueron ocupadas por personas que en muchos casos no contaban ni con la experiencia, ni con la capacidad para desempeñarse y para enfrentar a los retos que la construcción de un nuevo gobierno requería. En otros casos, posiciones estratégicas fueron ocupadas por priistas que no compartían la filosofía del partido.

El PAN no logra dimensionar con visión de largo plazo que por haber llegado al poder el partido representaba, para personas externas a éste pero con preparación de alto nivel, una opción atractiva en donde podían hacer carrera en el sector público, y que sin duda, hubiesen aceptado pertenecer al gobierno y/o al partido por los incentivos que ello significaba. Desperdició esta oportunidad, porque la ambición de no compartir el poder, le impidió ver hacia afuera sin medir las consecuencias que esto traería en el largo plazo en el debilitamiento del partido.

Otros entrevistados argumentan que tampoco se llevó a cabo una estrategia para los miembros del partido, es decir no sólo de formación de capital humano para ocupar los puestos de gobierno, sino de formación de alto nivel para trabajar dentro de los órganos del partido y tuviesen la capacidad para transformarlo de acuerdo a la nueva realidad política del país. No hubo una renovación generacional de cuadros en el partido. Esta falta de cuadros tiene también como resultado, desde el punto de vista de algunos entrevistados, que el partido llegara a las elecciones de 2012 con una oferta pobre de candidatos tanto para la presidencia como para los demás puestos en disputa en dicha contienda, tanto a nivel nacional como local.

C. Alianzas partidistas fallidas y contraproducentes.

“Hubo alianzas muy corruptas, muy oscuras, nada transparentes que se hicieron, algunas fracasaron...con el PRI, con el PRD”.

Entrevistado N° 28.

Uno de los hechos que retratan el desdibujamiento del PAN, con grandes consecuencias para la efectividad del gobierno y la imagen del partido, son las alianzas que se hacen con grupos y actores ex priistas o ex perredistas con quienes sólo se logran acuerdos coyunturales para ganar elecciones pero no acuerdos de agendas de gobierno y de cambio en las prácticas del sistema político. En muchas ocasiones a nivel local (con excepciones de casos de alianzas exitosas), en las que el PAN hizo alianzas con estos partidos y con actores ajenos a su ideología con el único objetivo de “asegurar el triunfo”, una vez que llegan al poder realizan las mismas prácticas que el PAN había criticado.

Los panistas exitosos en el terreno electoral, empiezan a ser los que tienen mayor capacidad para “operar”, es decir para utilizar recursos del partido y del gobierno en la construcción de lealtades entre la militancia y entre los ciudadanos mediante prácticas clientelares. En muchas ocasiones son los expriistas con experiencia en este tipo de prácticas los que empiezan a ganar los espacios de poder dentro del partido, y por tanto a llegar a los gobiernos con la marca PAN sin compartir sus principios y su filosofía.

Como muestra de ello, cuando el PAN empieza a perder los gobiernos estatales que había logrado conquistar, los que son capaces de ganar las elecciones a finales de 2012, son candidatos emanados del PRI que el PAN “utiliza” y que efectivamente logran victorias en algunas gubernaturas a cambio de un desdibujamiento del partido. Entre 2000 y 2012, el PAN perdió nueve gubernaturas (Aguascalientes, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Tlaxcala y Yucatán) y ganó o mantuvo seis (Baja California Sur, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Sinaloa y Sonora). En tres de estas contiendas estatales compitió en alianza con el PRD. De las seis gubernaturas que ganó o retuvo, cuatro fueron triunfos con candidatos ex priistas o ajenos a la filosofía del PAN. Es decir el PAN gana sólo dos gubernaturas con un candidato emanado del PAN o afín a sus principios.

5.2.4 La campaña.

A. Estrategia.

“Se confundió el rol de oposición y el rol de gobierno. El PAN quiso ser diferente cuando llevaba doce años en el gobierno”.

Entrevistado N° 24.

“Josefina Vázquez Mota entra con esto de “diferente”. Ella toma la decisión de ir como candidata, sin agarrarse de la marca partidista ni de continuidad de gobierno: Decidió ir como candidata, ese es el error inicial: irse sola, ir con lo de diferente, porque es un mensaje de no continuidad, y apostó por ella misma”.

Entrevistado N° 6.

Casi la totalidad de los entrevistados señala el fracaso en el diseño y en la ejecución de la **campana, incluyendo el proceso interno de selección de candidato**. La campana tuvo una falla estratégica fundamental y otra serie de errores que son de menor nivel, que también contribuyeron a que el PAN no sólo perdiera la elección, sino que quedara en un lejano tercer lugar en la contienda.

El error estratégico de la campana fue tratar de definir los términos de la campana como cambio o continuidad y sobre esos términos tratar de competir (y por lo tanto diseñar un mensaje, una candidata, una propaganda, etc.) como si el PAN fuese el partido “retador” ignorando que el PAN en esta contienda, quisiera o no, era en realidad, por definición, el “partido en el poder”. Partir de esta premisa estratégica equivocada, (relacionada con la frase de la campana “diferente” que fue el mensaje principal de la candidata) fue un error fundamental que se trató de corregir sin éxito una vez iniciada la campana. Y que como se explicará en el desarrollo de esta tesis, ocasionó la pérdida de votantes potenciales del PAN, que fue imposible recuperar posteriormente.

B. Otros factores.

“Y en general en lo que me tocó ver a mí, había un desorden generalizado. Conmigo llegaron nueve personas a decirme que ellos eran los que estaban recaudando a favor de la campana. Yo mismo nunca supe quién era el que estaba de recaudador de la campana y si eso lo tenías en el dinero pues lo tenías en todo”.

Entrevistado N° 32.

“Incapacidad para operar y falta de compromiso de los de la campana por varias razones. No hubo profesionales en las tareas de una campana”.

Entrevistado N° 18.

Otros factores internos de menor nivel, algunos derivados del error estratégico fundamental fueron: mensaje ambiguo; deficiente operación ejecutiva de la campana; mala estrategia de comunicación; un equipo de campana que nunca logró integrarse como tal para tener como objetivo único ganar las elecciones y donde la conflictividad fue haciéndose más crítica a lo largo de la campana; financiamiento insuficiente y poco transparente hacia el interior del

partido; deficiente estructura y operación territorial y un fallido proceso interno para la selección del candidato presidencial (elecciones primarias) . Esto último acabó por fragmentar al PAN, ya de por sí dividido, y a su vez tuvo irremediables consecuencias para la ejecución de la campaña dado que no fue posible alinear las fuerzas del partido que estaban distribuidas en los diferentes grupos de poder: la dirigencia, la militancia del partido (que a su vez se quedó dividida entre los que ganaron la elección interna y los perdedores, grupos que se mantuvieron enfrentados durante toda la campaña), los panistas en la administración pública federal y en los gobiernos locales gobernados por Acción Nacional y el equipo de campaña.

5.2.5 Factores externos.

“En este contexto quien sí sostiene perfiles más claros es López Obrador. El PAN pierde en el 2012 ante la falta de referentes claros que lo distinguan frente a sus otras dos opciones”.

Entrevistado N° 30.

“Y Peña Nieto, con todos los bemoles, era un candidato muy construido durante seis años que también decidió ir por él mismo y con su identificación priista que, a pesar de todo, el PRI siempre ha tenido un bloque partidista bastante duro. Pero claramente, si lo hablamos en términos de proporciones él fue 60% candidato y 40% marca PRI”.

Entrevistado N° 6.

Entre los factores externos que ante la incapacidad el PAN para enfrentarlos, fueron también determinantes para el resultado de la elección, está haber competido contra dos candidatos más fuertes que JVM. Por una parte EPN, del PRI, fue un candidato que tenía una alta exposición mediática exitosa desde casi 6 años antes de que iniciara la campaña electoral y que había construido una imagen de ser un funcionario que cumplía sus promesas de gobierno.

Por otro lado AMLO, del PRD, a pesar de que empezó en tercer lugar había competido en la elección de 2006 y era una “marca” conocida que no tenía el desgaste de haber sido gobierno. Fue remontando durante la campaña recuperando los votos que EPN pierde tanto como resultado de la campaña negativa en su contra en redes sociales llamada #Yosoy132,

como de los votos que pierde EPN cuando el PAN hace una campaña negativa contra él. Es decir cuando el PAN ataca a EPN, en vez de que los votos que éste pierde se fueran al PAN, se sumaron a los votos por AMLO.

Algunos entrevistados señalan como uno de los factores externos que contribuyen a la derrota del PAN, la crisis económica internacional de 2008, que tuvo en México como en los demás países, un efecto en la economía del país. A pesar de que el gobierno de México enfrentó la crisis de manera exitosa y mitigó de manera acertada el impacto de ésta, sobre todo en los grupos de población más vulnerables, la economía no había alcanzado un elevado nivel de crecimiento cuando llegó la elección de 2012.

5.3 Segundo nivel de análisis

En el primer nivel de análisis, apartado anterior, se explicaron las razones de la derrota en las elecciones de 2012 desde el punto de vista de las élites partidistas. En este segundo nivel se parte de las opiniones de las élites partidistas y se hace un análisis, que usa el enfoque de sendero dependencia y profundiza en las siguientes preguntas: ¿qué está detrás de la derrota?, ¿es posible identificar otras razones de fondo que expliquen de manera más profunda lo que las élites señalan como causas de la derrota?, ¿es posible, como sugieren los procesos de rendimientos crecientes de sendero dependencia, encontrar cadenas causales para entender no sólo “qué pasó”, sino “por qué”?

Estas preguntas son relevantes para Acción Nacional, entre otras cosas, porque ha sido un partido con la tradición de realizar periódicamente y en momentos de crisis, ejercicios de evaluación interna —en los que la autora de esta tesis ha participado desde 1996—, y en los cuales se han identificado reiteradamente problemas y debilidades del partido en muchos aspectos. Se encuentra que los resultados de dichas evaluaciones, sobre todo las realizadas a partir de 1997, no difieren sustancialmente de lo mencionado por los entrevistados como las causas de la derrota del 2012.

La realización sistemática de prácticas de evaluación en el partido, que llegan a diagnósticos y propuestas similares tiene distintas interpretaciones. Se enumeran tres, como posibles explicaciones, sin que estas alternativas sean exhaustivas.

Una causa puede ser que los diagnósticos que el PAN ha elaborado a partir del 2002, cuando empezó a caer en las preferencias electorales⁶⁴, estén bien elaborados, pero que por distintas razones el partido no ha querido o no ha podido solucionar. Esto sugiere varias preguntas: ¿tiene el PAN una limitación para diseñar estrategias y para implementar procesos de cambio exitosamente? O más bien, ¿esto refleja, como señalan los institucionalistas, uno de los problemas comunes en los procesos de cambio social? Es decir, especialmente en la arena de la política, donde el desequilibrio en el sentido de que los grupos que tienen mayor autoridad tienen mayor poder de negociación –por los recursos que manejan, por las posiciones que ocupan, es decir por el desbalance de fuerzas que existe en todo proceso de cambio social– pueden modificar o mantener arreglos institucionales fallidos, a pesar de que no sean los mejores en beneficio de los objetivos del grupo, pero que son favorables a sus intereses.

Otra posible interpretación es que el partido, igual que en el caso anterior no puede o no quiere –o no le conviene a los grupos de mayor poder en sus estructuras o de votantes– identificar las causas de fondo de los diagnósticos. Esto les impide entonces reflexionar y decidir los cambios que tendrían que hacerse para solucionar los problemas.

Una tercera alternativa es que los diagnósticos han sido precisos y profundos, en el sentido de encontrar las causas de fondo de sus problemas, pero los proyectos de cambio que se han tratado de implantar no han identificado cuáles son los verdaderos incentivos que determinan el comportamiento de sus dirigencias y de su membresía. Tratar de cambiar las conductas tanto de los panistas en el gobierno como de los panistas en el partido a través de recomendaciones y en el mejor de los casos, a través de estrategias de acción, pero sin modificar la estructura de incentivos que es lo que en realidad determina sus comportamientos, no puede llevar a cambios de fondo.

⁶⁴ En las elecciones de 2003, el PAN perdió la mayoría relativa en la Cámara de Diputados y una gubernatura emblemática, la de Nuevo León.

El ejercicio de evaluación de mayor alcance que ha realizado en PAN en su historia, se realizó en el 2009, cuando se llevó a cabo un extenso trabajo de campo en todo el país y se entrevistó a la militancia, a dirigentes locales y nacionales, a ciudadanos, a especialistas en política y a líderes de opinión. De ello surgió una estrategia de acción sumamente detallada, con cronogramas, resultados esperados y otros indicadores. Sin embargo, este plan de acción no estaba acordado con el PAN en el ámbito del gobierno. El resultado fue que el plan no se ejecutó como se esperaba y se abandonó. En gran parte, esto sucede porque era más atractivo para los panistas buscar puestos en el gobierno, que trabajar en el partido. Ciertamente con una visión cortoplacista, pero ni los directivos ni la militancia tenían incentivos para actuar de acuerdo a lo que planteaba la estrategia elaborada por el partido.

Estas tres alternativas no son necesariamente alternativas excluyentes, puede ser que se hayan presentado elementos de las tres situaciones expuestas, en diferentes grados y en diferentes momentos

El segundo nivel de análisis no se “separa” de la estrategia central de ser una interpretación de lo que dicen los principales tomadores de decisiones del partido en el periodo 2006-2012 y los principales actores de la campaña en 2012. Más bien pretende ver en su conjunto estas interpretaciones e identificar lo que ellos señalan como causas de fondo de la derrota. Un ejemplo muy claro de las causas de fondo que los entrevistados identifican es que Acción Nacional al haber nacido y crecido como partido opositor –característica que durante algún tiempo fue la mayor fuerza del partido, porque le daba reconocimiento social y porque le atrajo en un principio a los votantes descontentos con el PRI– a la larga fue una de las causas que le impidió asumir el poder y ejercerlo. Permaneció con mentalidad de ser oposición. Esto es similar a lo que concluye Bruhn (1997) para el caso del ascenso y caída PRD a finales de los ochentas, las características que permitieron a ese partido alcanzar una votación récord, y estar cerca de vencer al PRI en las elecciones de 1988, no sólo no eran las que necesitaba para fortalecerse como partido, sino que representaron las limitaciones para su consolidación.

En esta parte, como ya se dijo, se habla en un contexto más amplio de otros aspectos, tales como dilemas, problemas enfrentados, estilos de liderazgo, retos enfrentados, etc. con una visión retrospectiva para entender los factores estructurales, externos e internos al partido, que en el largo plazo tuvieron impacto en los resultados electorales. También como ya se mencionó, se emplea como eje central de este análisis la teoría desarrollada por Paul Pierson (2000, 2007) acerca de los rendimientos crecientes y la sendero dependencia, así como elementos de otros enfoques teóricos relevantes.

El punto de partida para el análisis es lo que señalan los entrevistados como una de las razones de fondo de la derrota: el PAN no fue capaz de cambiar el diseño institucional del aparato de gobierno y del partido, acorde a la realidad que enfrentaban. A pesar de que una gran parte de ellos coinciden en esto, no se vislumbra que el partido, al menos no de manera uniforme y mucho menos compartida, tenga un diagnóstico claro que identifique las causas subyacentes para explicar precisamente por qué no pudieron lograrlo. Es decir, el partido no ha construido una explicación que identifique con claridad cuáles son sus problemas estructurales y cuáles fueron las limitaciones que encontró, tanto internas como externas –en el sistema político, en el sistema de partidos y en la cultura del país- que limitaron que pudiesen realizarse los cambios que el PAN proponía.

Las teorías de sendero dependencia y de rendimientos crecientes proveen elementos útiles para analizar esto y tratar de explicarlo. Este enfoque permite, más allá del solo reconocimiento de eventos relevantes, identificar mecanismos causales en problemas de cambio social. Si bien, no puede afirmarse que este conjunto de condiciones que se identifican sea predictivo, sí podría decirse, de acuerdo a la propuesta de sendero dependencia, que ofrece una comprensión de las cadenas causales que explican la derrota de un partido que se había presentado como la alternativa de cambio.

5.3.1 Los efectos de las creencias, la cultura y el origen fundacional del PAN

A. El PAN nace y vive como un partido opositor

“[Los dirigentes del partido] dicen que Calderón quería que el PAN fuera una oficina del gobierno. ¿Pues qué quieren? Y eso es una de las causas estructurales de la derrota del partido. Porque no entiende el PAN [que] tiene un código genético de oposición y piensan que el partido no puede apoyar al gobierno”.

Entrevistado N° 1.

“No cabe duda que esta cuestión de nuestro ADN opositor nunca acabó de conformarse en una realidad nueva. Entonces, ¿soy oposición o no?, ¿soy oposición o no frente al gobernante de mi partido?”.

Entrevistado N° 20.

Una de las manifestaciones más claras de que el PAN hasta el final de su estancia en el gobierno sigue comportándose como oposición fue la estrategia central de la campaña electoral de 2012. Ésta, que puede resumirse en el eslogan de la campaña “diferente”, es una descripción muy clara sobre la poca valoración que los panistas tienen sobre sus propios logros.

Si uno observa las encuestas, había un porcentaje suficiente de ciudadanos que aprobaba y reconocía los logros de gobierno.⁶⁵ Suficiente en términos de lo que se necesitaba para ganar las elecciones. La estrategia de la campaña, además comunicada de manera ambigua, tenía como propuesta fundamental el cambio. Un principio básico de cualquier partido que compite como partido en el poder⁶⁶ en una elección, es defender las políticas públicas que han sido puestas en marcha por el gobierno de su partido. Este distanciamiento, también ambiguo, refleja la lógica de continuidad y cambio nunca entendida por el PAN. Una ruptura con el partido en el poder puede ser efectiva cuando el candidato, siendo del mismo partido que está en el poder, está seguro que hay un rechazo suficiente en términos de porcentaje de la población votante, que efectivamente desea un cambio acerca de lo que se

⁶⁵ Suficiente al considerar que se trataba de una elección “a tercios” (entre los tres principales partidos políticos) y a las características del sistema político mexicano, donde a diferencia de otros sistemas presidenciales gana quien obtiene el mayor número de votos y donde no hay segunda vuelta entre los dos candidatos punteros. Muy probablemente quien resultara ganador no lo haría con más de 40% del electorado. Así ocurrió: Enrique Peña Nieto obtuvo 38% de los votos computados.

⁶⁶ En la literatura anglosajona se le conoce como “*incumbent*”.

tiene. Todavía si fuera el caso que el equipo de campaña hubiese considerado que efectivamente los ciudadanos querían un cambio, ni su candidata ni su partido representaban una mejor opción de “cambio”, que la que ofrecían cualquiera de los otros dos candidatos. En otras palabras con aceptación o rechazo de la población a las políticas públicas del gobierno saliente, la estrategia de diferenciación era una estrategia perdedora.

Este error estratégico, además es evidente porque el “retador”, el PRI, que desde el principio llevaba ventaja en las tendencias de voto, fue capaz de capitalizar los logros del gobierno en turno diciendo que le daría continuidad a los programas de gobierno que habían funcionado. El PRI, como contraparte, propone un cambio en la eficiencia del gobierno, diciendo que ellos sí saben gobernar y que sí cumplen (slogan del candidato) que era algo que los ciudadanos criticaban de los gobiernos panistas.

El caso específico es la estrategia de seguridad. Contrario a lo que el círculo rojo⁶⁷ opinaba, había al menos 50% de ciudadanos que apoyaban la iniciativa de Calderón de combatir el narcotráfico. El equipo del candidato del PRI, sin duda, lo tenía claro y por eso ignoró el problema de la seguridad como tema de campaña. Una de las pocas veces que EPN trató este tema fue cuando presentó su propuesta sobre el tema de seguridad cuyas líneas estratégicas son casi idénticas a las del programa de seguridad del gobierno del PAN. Introduce el tema de “recuperar la paz” pero las demás líneas de acción coinciden con las que planteaba el PAN como su estrategia de seguridad.⁶⁸

⁶⁷ En México el “círculo rojo” se refiere a las personas y medios que son los líderes de opinión en el país. Como se muestra en las encuestas del capítulo IV, esta opinión no necesariamente coincide con la opinión pública, es decir con la de los ciudadanos. En el sexenio 2006-2012, el tema de seguridad fue el blanco de ataques de los medios contra el gobierno.

⁶⁸ Estos elementos que constituyen las principales propuestas del candidato del PRI en materia de seguridad, coinciden con las que el gobierno de Calderón ya tenía en su programa de gobierno. Éstas son: Establecer una política nacional de prevención del delito; reestructurar y profesionalizar a las policías del país; modernizar y mejorar el sistema de justicia; consolidación de un sistema penitenciario y modernización y construcción de centros de reclusión con adecuada infraestructura y tecnología; focalizar los esfuerzos en las zonas con mayor violencia; reestructurar y profesionalizar a las policías del país, y la implementación de la carrera de formación policial; fortalecer la lucha contra el crimen organizado en los municipios de mayor debilidad institucional y operativa; creación de una “Gendarmería Nacional”; prioridad al combate contra el lavado de dinero y el tráfico ilegal de armas; acelerar la instauración del nuevo sistema de justicia penal acusatorio y oral; nueva estrategia, la atención a las víctimas del crimen y a sus familiares será una prioridad. “Propuesta de seguridad de Peña Nieto”, *El Universal*, lunes 14 de mayo de 2012 [consultada en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/847036.html>].

La historia del PAN está marcada, desde que empieza a ganar elecciones en la década de 1980 y logra triunfos de manera acelerada, por el hecho de representar, para los ciudadanos, una alternativa opositora a partido opresor. En términos de Pierson (2007) y de North (2005) a partir de ello, lo que sucede entonces con el partido es que se da un proceso de aprendizaje que moldea sus percepciones. Los panistas aprenden que los ciudadanos votan por ellos, no por su capacidad para gobernar, pues por razones obvias no tenían experiencia en un gobierno, sino que los “premiaban” por su valentía para enfrentar, incansablemente, a un sistema poco competitivo, y que, en las primeras décadas, había tenido acciones intimidatorias contra el PAN cuando veía amenazado su poder. Es decir, su estrategia básica de campaña era presentarse como oposición al régimen dominante. El PAN “crece” electoralmente, aun sabiéndose más inexperto que el PRI. Su ventaja competitiva no era su capacidad. Ésta es una característica en la que hay una diferencia sustancial entre el PRI y el PAN.

Desde su fundación el PRI (que nace en 1928 como Partido Nacional Revolucionario, PNR), se auto declara como el partido que representa los principios de la revolución mexicana y que los haré valer para los habitantes del país. Ellos son los que se sienten capaces de construir una nación. El Estado son ellos y gracias a ellos el país avanza. Este discurso es uno de los eje de adoctrinamiento entre los priistas, y hasta hoy en día uno puede observar que los miembros de ese partido, a pesar de que sean señalados por los errores que cometen, tienen una cultura que los hace sentirse superiores en su capacidad para conducir los destinos del país. De hecho, el mensaje central de la campaña del PRI en 2012, fue que ellos sí eran capaces de gobernar. A diferencia del PAN, este partido basa su campaña en ser un “gobierno que sí cumple”, con una excelente estrategia de promesas cumplidas, aun y cuando muchas de estas no fueran logros relevantes, y a pesar de que su cumplimiento se sustentaba en muchos casos, más de una estrategia de comunicación, que en una de resultados significativos.

El PAN, en cambio, juega exitosamente en sus épocas de despegue electoral a ser “la víctima”. Una víctima es por definición más débil que su rival, como menciona uno de los entrevistados, cuando dice que “el pecado del PAN es ser ‘muy humildes’ pero en términos

de falta de aprecio por ellos mismos, una suerte de complejo”. Es por tanto incapaz de evaluar de manera objetiva los logros de su gobierno y de identificar sus fortalezas de cara a los ciudadanos. Como dice otro de los entrevistados: los ciudadanos opinan mejor del PAN que los panistas de sí mismos. Esto puede verse en las encuestas de 2012, en donde al preguntarles a los ciudadanos su opinión acerca de los partidos políticos, todos tienen bajas calificaciones, pero el PAN es el que resulta ser el menos mal evaluado y el menos rechazado por los ciudadanos.

El equipo de campaña del PAN es incapaz de asumirse como un partido que tiene mucho que ofrecer a los ciudadanos. Esto no significa que no hubiesen fallas en su acción de gobierno, pero estaba mejor evaluado comparado con los gobiernos del PRI al terminar los otros períodos presidenciales. El equipo de campaña entonces al “sentirse” inferior se asume de manera implícita como un mal gobierno, y propone, como su lema refleja, ser un gobierno “diferente”.

B. Incapacidad de asumir el poder y ejercerlo.

“El PAN debía haber o perdonado o castigado los excesos del pasado, pero tener un mensaje claro para la sociedad. Y el PAN fue permisivo con los petroleros, los maestros, toleró el pasado”.

Entrevistado N° 3.

“Reformitas, no te iban a permitir nunca hacer un cambio de fondo: el fondo del fondo tenía que ser político y un cambio armado por las fuerzas políticas que habían estado al margen del poder”.

Entrevistado N° 10.

“Una cosa es la capacidad para ver lo que tienes que hacer y otra la capacidad de hacerlo. Diagnóstico es capacidad de análisis, [de] juicio. La capacidad de hacerlo es sagacidad política estrategias complejas. ¿Por qué no se hizo?”

Entrevistado N° 17.

“¿Por qué no funcionó? Básicamente porque los presidentes por un interés propio también y con secretarios favoritos no exigían cumplimiento de metas y objetivos”.

Entrevistado N° 34.

“[En el PAN] no tienes las estructuras clientelares para competirle al PRI”.
Entrevistado N° 1.

Los panistas llegaron al gobierno con experiencia de muchos años como oposición. Los modelos mentales de los individuos no cambian de un día para otro. Esto puede explicar de alguna manera que no hayan asumido, desde el inicio, el ejercicio del poder y todo lo que implicaba. Perder la oportunidad que la expectativa de un nuevo gobierno despertó en la ciudadanía fue un capital del partido que no pudo recuperar: “En la vida pública [...] Una misma acción puede tener efectos dramáticamente distintos, dependiendo del momento en que se emprende” (Rubio, 2015, p. 13).

Soledad Loaeza (Loaeza, 2003) describe que la relación de Acción Nacional con el poder nunca ha sido fácil. Esta afirmación podría parecer sorprendente dado que la misión de todo partido político es alcanzarlo, y hacerse de él para ejercerlo. Sin embargo, a lo largo de su historia el PAN ha sostenido con el poder una relación ambivalente: por una parte, lo ambiciona, pero, por la otra, lo repugna. Las buenas formas del panismo dictan el repudio, prohíben y condenan todo aquello que se identifica con una vocación perversa que durante décadas pareció reservada exclusivamente al PRI, negarla fue un rasgo de identidad de Acción Nacional. Sin embargo, desde los años 80’s los panistas —al fin humanos— han desarrollado el mismo gusto por el poder que otros políticos, gracias a los amplios recursos derivados de las actividades políticas y administrativas que el triunfo en las urnas ha puesto a disposición de los partidos. (Loaeza, 2007).

El PAN no acabó de asumirse como partido en el gobierno y por tanto no asumió el poder. El partido nació precisamente como una crítica a un sistema omnipresente donde el poder se usaba para beneficio de unos en detrimento del desarrollo del país. La percepción acerca del uso del poder que tenían los panistas es parte de su pensamiento colectivo: se asociaba a prácticas negativas y no tenían en su repertorio cognoscitivo una concepción más amplia de la forma en la que el poder podría ejercerse en el otro sentido, es decir para el “bien común” que era una de sus propuestas fundamentales. Pero para ellos esos dos conceptos eran incompatibles.

El partido en el gobierno entre 2000 y 2012 vivió dos largos sexenios con el “miedo” a la ingobernabilidad. En muchos casos sucumbió ante las amenazas de los grupos de poder pues en el fondo pensaba, y probablemente así era, que no tenía capacidad para enfrentarlos. A cambio de conservar la paz social y la gobernabilidad, cedió ante el poder intimidador de éstos. Por ejemplo en 2002, el presidente Fox decidió cancelar intempestivamente la construcción del nuevo aeropuerto de la ciudad de México en el municipio de San Salvador Atenco, cuando los pobladores de la zona amenazaron con machetes para impedir el uso de sus terrenos. El gobierno se mostró incapaz de resolver el conflicto. Es un caso emblemático pues la construcción del aeropuerto era el mayor proyecto de infraestructura del sexenio. Irónicamente ahora lo construirá un gobierno emanado del PRI.

C. Se traicionan los principios del partido.

“El PAN es un partido para [la] opinión pública demócrata cristiano, liberal social, religioso social, pero a la vez se quiere quizá convertir en un partido clientelar. Entonces no termina de convencer a ese público liberal-social [...]. El partido ni fue democrático ni clientelar pleno. Se quedó en medio del ‘cacha votos’”.

Entrevistado N° 1.

“El PAN nunca fue corporativo: se hizo corporativo en el gobierno. En ese sentido es que el corporativismo funciona en una lógica de cooptación, pero en el PAN se autodestruye porque va en contra de su propia naturaleza. El PAN nunca entendió para qué quería convertirse en corporativo eventualmente, y eso le restó mucha eficiencia porque no tenía mecanismos de control político”.

Entrevistado N° 35.

Wuhs (2005) explica que el origen del PAN no es corporativista sino de participaciones individuales, alegando la libre elección de cada individuo de la opción política que mejor le parezca, como una crítica a una de las que fue estrategia central para la permanencia del PRI en el poder. Como dice uno de los entrevistados, uno de los grandes errores del PAN es que como gobierno pareció dar entrada a los grupos corporativistas sin saber para qué.

Desde el punto de vista de las élites, el partido se desdibuja porque se traicionaron los principios del partido. Lo importante es identificar cuáles son los principios del partido que señalan y en qué decisiones, acciones, actitudes específicas puede esto verse reflejado. Uno de los casos específicos más mencionados, en este tema de traición de principios del partido, fue la alianza del PAN con la líder sindical de los maestros que inició desde la administración de 2000 pero que se fortaleció en las elecciones de 2006. Según los entrevistados, fue uno de los grandes lastres en la imagen del PAN. Los votantes esperaban precisamente acabar con las alianzas de los sindicatos de enorme poder que además de tener dominio en el terreno político, obstaculizaban la posibilidad de hacer reformas necesarias en las políticas públicas. Contrario a lo que proponía el PAN a lo largo de su historia, no se desarticulaban los liderazgos sindicales.

Hay una excepción a la regla. En la segunda administración panista ciertamente se dio fin al poderoso sindicato de Luz y Fuerza del Centro. Esto ciertamente fue un logro importante. Como menciona uno de los entrevistados: “Deberíamos haber hecho mucho más cosas como ésas” (entrevistado N° 38). Pero todos los demás líderes sindicales, en algunos casos, no sólo no fueron enfrentados sino formaron parte del gobierno o convivieron con el gobierno panista y nunca se sintieron siquiera amenazados. Por ejemplo el poderoso líder del sindicato petrolero conservó todas sus canonjías durante los dos gobiernos panistas, incluso apareció siempre en los eventos de los presidentes en las conmemoraciones de los aniversarios de esta empresa pública, donde la corrupción ha sido uno de los lastres para la productividad de ésta.

Para seguir con el ejemplo más emblemático, el de la alianza con el sindicato de los maestros (Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, SNTE), a cambio de su apoyo en las elecciones de 2006, se nombró al yerno de la líder sindical como subsecretario en la Secretaría de Educación Pública. Desde este puesto tuvo acceso para controlar la educación, a los maestros, el presupuesto de la educación media y media básica, que atiende en este país a más de 13 millones de alumnos. El poder de este puesto es de enorme alcance. Como dice uno de los entrevistados “esperábamos que Calderón metiera a Elba (Elba Esther Gordillo) a la cárcel”. (Entrevistado N° 25).

La relación entre gobierno y SNTE no sólo no se rompió sino que se fortaleció. Esto representa para los entrevistados traicionar los principios del partido y no hubo siquiera un distanciamiento en términos simbólicos. Los poderosos líderes sindicales, calificados por la sociedad como corruptos, siguieron apareciendo durante todo el sexenio en eventos públicos, al lado del presidente, con espacios para dar discursos de sus “supuestos” compromisos con el desarrollo del país. Los ciudadanos no entendían cómo los grandes enemigos del PAN cuando fue oposición ahora aparecían sentados juntos. Si el PAN hubiese decidido hacer acuerdo político para que no fueran perseguidos a cambio de su apoyo al proyecto de gobierno, entonces esto debería haberse traducido en cambios tangibles y de beneficio para la población, y no fue así. El PAN de esta forma, se quedó desdibujado: paga el precio de no acabar con los sindicatos, pero no recibe a cambio de ello ningún beneficio en cuanto al avance de su proyecto de cambio.

Otro de los entrevistados argumenta que el gobierno no tenía, al menos no sentía tener, la fuerza suficiente para enfrentarse al mismo tiempo con distintas fuerzas opositoras, y decidió enfrentar “una a la vez”, y que fue la de emprender la lucha contra los grupos del crimen organizado. El margen de acción que tiene un gobierno para tomar decisiones está en gran parte determinado por la legitimidad que tiene en la sociedad cuando llega al gobierno Linz (2009). El gobierno del presidente Fox llegó al poder en el 2000 con un capital de legitimidad de enormes dimensiones. La victoria había sido clara y el PRI, a pesar de que perdía el poder que tuvo durante tanto tiempo, aceptó inmediatamente la derrota. Muchos de los entrevistados piensan que el gobierno de Fox perdió, para siempre, lo que el bono democrático le había dado. En cambio el gobierno del presidente Calderón llega al poder después de unas elecciones muy competidas: el candidato opositor López Obrador no sólo no reconoció la derrota sino que instrumentó una fuerte estrategia contra el gobierno con el mensaje central de que era ilegítimo. Con respecto a ello, uno de los entrevistados piensa que el principal error del gobierno de Calderón fue no haber diseñado y operado una estrategia que de forma más rápida diera legitimidad al gobierno, y que estuvo los primeros años gobernando con un mínimo margen de acción, que entre otras cosas lo orilló tener que aliarse en muchos aspectos con el PRI para poder gobernar.

Estos argumentos podrían ser ampliamente discutidos, pero ello rebasa el alcance de esta tesis. Lo que es importante destacar, a la luz de la teoría son varios aspectos. El primero de ellos es que para entender los procesos políticos es necesario ubicarlos con respecto al tiempo. La oportunidad que tenía el PAN para socavar la poderosa influencia de los grupos de poder como los sindicatos se dio en el año 2000. Al no actuar de manera más enérgica se perdió de manera irreversible una oportunidad. Fox prefirió estrategias conservadoras y esto muestra el distanciamiento del presidente con el PAN dadas las expectativas que la militancia tenía de un gobierno emanado de su partido. Como explica Maravall (2003) mucha de la tensión entre el partido y los gobiernos que emanan de él, tiene que ver con las agendas políticas de los actores. Fox nunca estuvo interesado en el futuro del PAN, en cambio el PAN sabía que no terminar con las prebendas a los sindicatos a la larga sería castigado por los ciudadanos.

En el caso del gobierno panista de 2006-2012, de acuerdo a algunos entrevistados, no terminar con el poder del sindicato de maestros en los primeros años haría al gobierno vulnerable pues este sindicato apoyó al candidato panista en las elecciones, que fueron ganadas por un margen muy pequeño, menos de 1%. Sin embargo, también señalan, que una vez que el gobierno estaba fuera del riesgo de la ingobernabilidad, el gobierno en su ambición de conservar el poder volvió a pactar con el sindicato de maestros con fines electorales. Esta alianza de facto, aunque no fuera formal, habla de que una vez en el poder los panistas repiten las mismas prácticas del PRI, y tal y como dice la teoría de rendimientos crecientes, una vez en la ruta de ganar elecciones pactando con este sindicato, los costos de “romper” ese patrón eran muy altos y prefirió apostar a beneficiarse de los rendimientos que esta alianza le daba.

A la larga esto tuvo efectos negativos. Por un lado, una parte de la membresía que esperaba que este gobierno que era, por la trayectoria de Calderón altamente “panista”, hubiese actuado diferente que Fox, y esto derivó en un distanciamiento de una parte de los panistas con respecto al presidente, y a que dejaran por tanto de defender las decisiones y logros del gobierno, como se espera que haga un partido para apoyar a un gobierno emanado de sus

filas. Por otro lado, el gobierno pagó todos los costos sin ningún beneficio: perdió las elecciones intermedias a pesar de su alianza con el sindicato de maestros. Cuando los entrevistados hablan de que el PAN decepcionó a los ciudadanos, esto es un ejemplo específico de qué cosas fueron las que decepcionaron.

D. Identidad del partido.

“El PAN perdió su gran vocación que fue ser escuela de democracia, escuela de ciudadanía. Al revisar los documentos oficiales del partido, el objetivo del PAN no es ganar puestos de elección, eso era un instrumento de ciudadanía, es el privilegio de servir, no de servirse”.

Entrevistado N° 23.

“Perdió identidad [...] Se volvió una gigantesca agencia de empleos. Eso te explica por qué mucha gente ya cuando no tuvo un puesto remunerado, se salió”.

Entrevistado N° 26.

“Lo malo no es haber perdido, lo malo es que el PAN perdió sus valores esenciales”.

Entrevistado N° 36.

“El PAN [...] no pudo gestionar la impunidad necesaria para transformar a México y sin embargo, la administró. Pagó el costo sin obtener el beneficio”.

Entrevistado N° 30.

“Estoy convencido de que no es cierto que el partido se alejó de sus principios ni se alejó de nada. De lo que se alejó fue de su fe en la libertad. Ya no defendimos la libertad. Lo arrumbamos en un rincón ese discurso de libertad como partido y como gobierno. Y el motor de una sociedad que son las clases medias que viven de la libertad nos dieron la espalda”.

Entrevistado N° 15.

La identidad del partido se refiere sobre todo a la forma en la que los panistas conciben al partido, es decir cómo se ven a sí mismos. En las respuestas de los entrevistados con frecuencia se encuentra que mencionan que el PAN perdió su identidad. Esto puede explicarse atendiendo a la visión de los institucionalistas históricos y del cambio institucional. El PAN nació como un partido defensor de las libertades individuales y como explica uno de los entrevistados ese principio esencial que era lo que daba sentido y rumbo

a la acción del partido, se olvidó. Se adoptaron prácticas y políticas públicas con la inercia de lo que ya existía y que tenían la lógica totalmente contraria: crear dependencias. Los programas sociales, la educación, entre otros, continuaron con modelos que hacen a las personas dependientes del gobierno, no libres.

Otro de los entrevistados señala que la cultura política del país era que tener el poder consistía, en la lógica del sistema priista, en contar con un aparato capaz de generar y dar empleos y favores a cambio de lealtades. El PAN, al llegar al poder se parece más a este modelo de lógica priista que a la visión con la que el PAN históricamente se había identificado: que el gobierno era para construir el bien común y no para satisfacer intereses particulares por encima de los de la sociedad.

El partido al llegar al poder y adoptar prácticas que en realidad respondían a una lógica y a unos principios diferentes a los que eran esencialmente panistas, tiene una crisis de identidad, como mencionan varios de los entrevistados. Ya no tiene claro qué tipo de partido es, pero menos, que tipo de partido quiere ser. Esto el PAN no lo enfrenta, no lo discute, no lo debate. Lo que sucede es que las prácticas priistas que empieza adoptar por inercia como partido y como gobierno, hacen que cuando al final, después de doce años de gobierno, y una vez que pierde el poder, voltea a verse a sí mismo y no sabe quién es.

En términos de la membresía del partido Duverger (1980) clasifica a los partidos en partidos de masas y partidos de cuadros, distinción que no se refiere a la dimensión sino a la estructura, y señala que los partidos de cuadros puros no existen. Los partidos de cuadros son aquéllos en que “se trata de reunir a notables....notables influyentes en primer lugar, cuyo nombre, prestigio o brillo servirán de fiador al candidato y le cosecharán votos; notables técnicos...que conozcan el arte de conducir a los electores y de organizar una campaña; notables financieros, finalmente, que aportan el nervio de la batalla” (p. 95). En cambio el partido de masas sustituye “el financiamiento capitalista de las elecciones, con un financiamiento democrático...reparten la carga sobre un número más elevado de miembros...se caracterizan por apelar al público...permitiendo a la campaña electoral escapar de las servidumbres capitalistas” (pp. 94-95). En suma, “los partidos de cuadros

corresponden a los partidos de comités, descentralizados y débilmente articulados; y los partidos de masas corresponden a los partidos basados en secciones, más centralizados y fuertemente articulados” (p.97).

El PAN se había caracterizado por ser un partido de élites y no un partido de masas. Sin embargo, cuando está en el poder y quiere permanecer ahí, se enfrenta a la disyuntiva de seguir siendo un partido de élites o de masificarse para llevar a cabo estrategias de movilización del voto que al PRI le habían resultado. El PAN no resuelve este dilema y como en otras cuestiones críticas se queda desdibujado siendo una mezcla de partido de élites y a la vez queriendo convertirse, o al menos adoptando de facto, prácticas de un partido de masas. Hay una disonancia entre el discurso formal del partido y sus acciones, lo que hace al PAN perder rumbo, identidad y generar un motivo de enfrentamiento al interior del partido que también lo debilita.

5.3.2 La democracia interna del PAN y la lucha por el poder al interior del partido.

A. Conflictividad interna que lo aleja de los ciudadanos.

“Un partido que ve hacia adentro que pacta internamente que guarda espacio, esa gente que se está repartiendo el pastel jamás voltea a la sociedad y mucho menos a incorporar liderazgos para sumarnos en los gobiernos para que sean candidatos. Éste es para mí, el más evidente desprecio de los ciudadanos, el alejamiento del partido”.

Entrevistado N° 9.

“En lo interno, parte primero de esas divisiones que creamos entre las candidaturas, y hemos vivido muchas campañas y partimos de que creíamos que defendíamos la democracia, la democracia es hacer lo que la mayoría quiere pero en la esencia del partido, en buscar el bien común, no en ganar por ganar”.

Entrevistado N° 22.

“La exhibición pública de las diferencias [fue un error del partido]”.

Entrevistado N° 23.

Los conflictos internos de un partido son relevantes para los ciudadanos en la medida en que reflejan su fortaleza (o debilidad) para ejercer el poder y cumplir sus promesas (Maravall, 2003). De igual forma, los conflictos internos alejan a los partidos de los ciudadanos, en la medida en la que el partido enfoca sus energías y sus recursos para resolverlos y no para atender las necesidades de éstos. Esto fue lo que sucedió en el PAN. Su conflictividad interior lo llevó a enfocar sus energías a la lucha por el poder interno y abandonar el que había sido el foco inicial de su acción política: los ciudadanos.

El PAN había sido un partido perdedor por muchos años. Ser seleccionado por el partido como candidato para una contienda electoral, era en realidad una acción que los miembros estaban dispuestos a hacer más como una muestra de que se oponían al régimen que como una posibilidad para ocupar un cargo público. Sin embargo, esta lógica cambió y cambió en un tiempo muy corto. La rapidez con la que el partido empezó a ser competitivo de manera significativa, en términos del número de elecciones ganadas y por tanto que empieza a gobernar representa una nueva, y muy distinta estructura de oportunidades para los panistas.

Mientras que al interior, ser electo como candidato del PAN no representaba la posibilidad de ocupar un cargo en el gobierno, las elecciones internas del partido no representaron conflictos relevantes. Cuando una candidatura representaba altas posibilidades de tener un puesto en el gobierno, entonces el nivel de conflictividad dentro del partido se eleva.

De acuerdo a Schlesinger (1975) los objetivos que los miembros de los partidos persiguen, son básicamente dos: por un lado ocupar puestos en el gobierno, y por otro tener logros en temas específicos de la agenda pública, y esto sirve para predecir de qué manera se organizarán los partidos, y por lo tanto influir, a través de la estructura, en el grado de democracia del partido. Quienes buscan un puesto en el gobierno, preferirán no estar acotados por mecanismos que los controlen una vez que logren ganar las elecciones, mantendrán a sus partidos como organizaciones en las que el papel de los miembros esté definido de forma vaga y construirán dentro del partido grupos de apoyo pequeños que sean fácilmente sustituibles que les permitan conservar un alto margen de manipulación, que es

su principal activo. Los que están en el partido porque están interesados en lograr que ciertos asuntos públicos sean atendidos, una vez en el gobierno trabajarán por crear un partido más fuerte que puedan apoyarlos en su labor una vez en el poder.

El PAN tenía una tradición muy enraizada con base en reglamentos puntuales y respetados por los miembros para la elección interna de los candidatos, una de cuyas características era el derecho al voto de los miembros del partido para elegir a sus candidatos. Como explica uno de los entrevistados, cuando los panistas llegan al poder se dan cuenta que tienen a “su disposición” los recursos que les da la administración pública. No sólo tenían recursos financieros, aun y cuando no hicieran uso de ellos para fines partidistas, tenían bajo su control un aparato de gobierno que les permitía dar puestos, contratos de servicios, y mover “palancas”.⁶⁹ Dichos recursos abren la posibilidad a los panistas en puestos de gobierno, a contar con recursos que les permiten controlar a la membresía a cambio de ofrecerles posiciones de trabajo en el aparato de gobierno, y esto crea conflictos entre lo que el partido como organización partidista quiere de su membresía, y lo que los miembros del partido en el poder, hacen para controlar el partido a su favor.

B. La bandera de la democracia interna del PAN, se vuelve un discurso hueco e incongruente con las nuevas prácticas en el partido.

“Cuando el partido empieza a ganar, existe entonces la posibilidad real de acceder al poder a través de la manipulación del padrón, primero a nivel local y luego a nivel nacional [...] esto se hace una práctica que deteriora al partido”.
Entrevistado N° 9.

“El PAN [...] tenía una profunda tradición democrática, esto le permitía procesar con deliberación sus temas”.
Entrevistado N° 9.

En el tema de la democracia interna del partido, hay una contradicción profunda. El PAN sigue usando la **democracia del partido** como sello distintivo frente a los demás partidos, pero tiene un problema doble. En el partido ese discurso de la “democracia” no tenía ya

⁶⁹ El término “tener palancas” en México, es similar al término peninsular de “tener enchufes”. Es decir que establecer relaciones cercanas de amistad o de negocios con una persona de un alto puesto en el gobierno, abre la posibilidad de gozar de sus favores, en la medida de la influencia del funcionario y de su capacidad de tomar decisiones.

nada que ver con la realidad que la militancia veía y vivía. El partido se deterioró y los procesos para tener acceso a candidaturas y puestos en el gobierno no fueron resultado de un proceso de democracia interna como había sido mientras fueron oposición, sino de designaciones (conocidas como “dedazos”) de los que están en el gobierno, o de arreglos de grupos internos del partido en función de los apoyos a las candidaturas de ciertos líderes. Es decir, los puestos en el gobierno, y las candidaturas no respondieron ya a un partido que vive la democracia interna, sino a intereses de agendas personales y grupales de los líderes y los que tienen el poder, en el partido y en el gobierno.

Además, en otro sentido, el PAN no entiende que a los ciudadanos no les interesa lo que pasa al interior de los partidos para decidir su voto. Mientras que los procesos de los partidos, legítimos o no, no tengan un impacto en las expectativas que los ciudadanos tienen de resultados concretos para sus vidas, sus familias, sus trabajos, sus ingresos o los servicios públicos, la democracia interna del partido no es un término de referencia para la simpatía y el voto del ciudadano por un partido (Maravall, 2003).

Con el riesgo de que parezca contradicción, lo que sí es cierto es que el efecto real que tiene esta fractura de la democracia interna del partido durante esos doce años de gobierno, es que aparecen candidatos que no son los mejores para gobernar, pero que reciben las candidaturas panistas como pago a sus lealtades a grupos o personas específicas, tanto del gobierno como del partido. Y esto sí empieza a tener efecto en la imagen que tenían los gobiernos panistas, que acaban entrando a la dinámica de la corrupción, en menor escala, pero igual que el PRI. El PAN pierde así lo que los entrevistados llaman su “ventaja competitiva”: el PAN, para los ciudadanos, acaba siendo un partido igual que todos.

Se defrauda así la gran expectativa ciudadana que la llegada del PAN había representado para gran parte de ésta y aun para quienes no lo habían votado. El PAN no logra dar los resultados concretos en función de las expectativas que tenían los ciudadanos de un gobierno democrático.

C. Democracia como elemento aglutinador: un sistema de incentivos roto.

“Hemos escuchado de gente muy buena que quiso entrar al PAN y no podía y luego en una noche alguien afiliaba a quinientos. Era afiliación masiva pero selectiva (en función de los intereses de alguien) que se da un empobrecimiento del partido. Empobrecimiento de todo orden: cultural, doctrinario. Pues afilias a quienes tienen la garantía de que van a seguir tu consigna porque son tu rebaño”. Entrevistado N° 9.

La democracia interna había sido para quienes se adherían al PAN un elemento de cohesión. Estaban en un partido que efectivamente les permitía expresar sus opiniones y en donde las decisiones para la asignación de candidaturas se tomaban bajo procesos democráticos. Esto permitía que los miembros del partido, que competían por alguna candidatura, aun y cuando no resultaran vencedores, apoyaran al candidato ganador, pues el proceso había sido bajo normas y estándares conocidos y aceptados como parte de las reglas del partido.

La democracia era por tanto un elemento aglutinador, el incentivo principal en el que operó el partido durante largo tiempo. Sin embargo, esto funcionó en tanto no tenía acceso al aparato de gobierno en gran escala, el gobierno federal, que representaba acceso a recursos considerables y puestos atractivos, a los que los panistas jamás habían imaginado alcanzar. Cuando el PAN llegó al gobierno federal, los funcionarios del partido que están en puestos públicos tienen recursos suficientes para dar a los militantes incentivos más atractivos que los que el partido les ofrece. Esto desarticuló los principios de democracia interna como ejes rectores de la vida del partido. En otras palabras, los incentivos que se generaron a partir de los recursos a los que tienen acceso los miembros del partido, una vez en el poder, rebasaron a los incentivos de democracia interna. El camino de los miembros para ser electos como candidatos y competir por puestos de poder estaba ligado a los incentivos que el partido ofrecía, enmarcados en una cultura democrática interna. Pero cuando los funcionarios del partido se vuelven funcionarios del gobierno tiene mayores recursos para ofrecer estas posibilidades, por una parte sin necesidad de pasar por ser candidatos, y pasando por candidaturas con acceso a recursos que les otorgan quienes están en el poder y a quienes entonces deberán lealtad.

En realidad, el partido se "divide" pero no se divide por principios ideológicos. La discusión en realidad tiene su origen en las diferencias que derivan en un conflicto y que divide al PAN, como bien afirma Loaeza (2007): lo que reflejan es una lucha por el poder de las diferentes corrientes.

5.3.3 Debilidad institucional

Los entrevistados de diferentes formas hacen referencia a la debilidad institucional del partido. Entre otros, el nivel de institucionalización de un partido puede observarse a través de sus objetivos y fines así como de sus leyes, normas y reglamentos que los operacionalizan; de las personas que lo integran tanto los directivos como los funcionarios que forman parte de su estructura organizacional; de su infraestructura procedimental y operativa para funcionar tanto en tiempos electorales como en como en periodos normales sin elecciones, y finalmente de sus estrategias. Esto último se refiere al diseño estratégico de sus acciones para el logro de sus objetivos. En las entrevistas muchos de estos aspectos son mencionados por los entrevistados, como reflejo de la debilidad institucional. En este apartado se analizan algunos de ellos.

A. Falta de estrategia

“El PAN perdió porque no tiene orden estratégico, no tiene ninguna polinización académica, no usa el trabajo arduo de investigación en los “grupos de enfoque estratégico”, a partir de cierto tiempo digamos a partir del 2000 cada día hay más abandonando de la deliberación interna y del diálogo con externos. Caen en una entropía interna...empiezas a desinformarte y en esa medida a desorganizarte y a ser orgánicamente infértil. Sin una visión estratégica, por esas razones, se rezaga históricamente y todo rezago histórico hace que esa organización sea prescindible”.

Entrevistado N° 29.

Al llegar al poder en el 2000 el PAN no diseña una estrategia de largo plazo que fuera adecuada para que el partido mismo definiera a dónde quería ir y qué partido quería ser ante la nueva realidad que enfrentaba, y a partir de ello, pudiese diseñar la ruta más conveniente para lograr sus objetivos y ejecutar la estrategia. Esto requería un diagnóstico de la realidad

del país, de los problemas que enfrentaban y específicamente de los retos que tendrían en el desempeño como gobierno, pero también en su desempeño como partido político. Desde el punto de vista institucional, requería identificar las reglas formales e informales de estas instituciones, los actores relevantes, los incentivos que explicaban sus conductas, los centros de poder que se opondrían a los cambios que el PAN debía llevar a cabo. La estrategia del PAN durante muchos años fue criticar lo que no funcionaba pero no tenía un diagnóstico de la causas de ello, y por tanto no tuvo estrategia.

Acabar con los sindicatos que eran cotos del sistema priista, modificar los modelos clientelares de los servicios públicos y establecer una relación efectiva con los medios de comunicación, eran tareas ciertamente difíciles y requerían de una visión estratégica. El PAN las resolvió sobre la marcha sin tener una visión de largo plazo, un mapa de riesgos, un balance de las capacidades del PAN y de sus debilidades para el logro de sus objetivos.

B. Falta de infraestructura operativa

Por muchos años el partido fue una organización robusta en términos de la definición de sus objetivos y sus principios y que, por su naturaleza en un sistema político no competitivo, atraía a personas idealistas que estaban dispuestas a trabajar de manera voluntaria, en muchos casos heroica, para la transformación del país. Antes de la década de los ochentas, el partido contaba solamente con los recursos que sus miembros aportaban de manera personal. Las campañas eran pagadas del bolsillo de los mismos candidatos. La burocracia del partido era casi inexistente, contaba con un equipo mínimo de personal contratado con un sueldo. Todo lo demás se hacía mediante trabajo voluntario.

El PAN tardó mucho tiempo en cambiar de ser un partido de voluntarios, a un partido con un aparato burocrático, porque consideraba que burocratizar al partido era una práctica priista, que se alejaba de sus ideales del trabajo político como un compromiso de servicio a la sociedad (Wuhs, 2009). Cuando la ley electoral estableció que otorgaría recursos financieros a los partidos, ello significó en el PAN una fuente de debate interno, porque una parte de sus dirigentes pensaba que eso los haría sujetos al control del aparato político.

Después de años de discusiones, el PAN empezó a fortalecer su estructura organizacional y empezó a profesionalizar su operación y a sus funcionarios.

Resulta sorprendente, por ejemplo, que la sede de sus oficinas centrales hasta el año 2000 siguiera siendo una casa de dimensiones modestas en una zona residencial de la ciudad de México. Fue hasta el día mismo en el que Fox ganó las elecciones que el PAN estrenó su nueva sede en una construcción inconclusa. Quienes estuvieron en el cuartel de campaña que era esa nueva sede del PAN, aún el día de las elecciones caminaron y se movieron entre tablonos y bultos de cemento y materiales de construcción, en el lugar mismo donde la noche de la elección se anunció la victoria histórica del partido.

Desde entonces, el PAN ha crecido en recursos, instalaciones y el Comité Ejecutivo Nacional del PAN es ya un equipo de personas que trabajan a sueldo para el partido. Sin embargo, a pesar de haber estado doce años en el gobierno federal, el PAN no ha sido capaz de tener una infraestructura operativa que esté a la altura de lo que los retos de su nuevo papel representa en el sistema político. Específicamente el PAN es débil en sistemas de información, oficinas de comunicación, cuerpos de asesores estratégicos de alto nivel y de una estructura territorial que le permita operar efectivamente en las campañas.

Muchos de los entrevistados señalan, como una de las grandes debilidades del partido en las campañas, que cada vez que el PAN llega a una elección, construye la estrategia y la operación a partir de cero. Es decir, el partido no tiene una infraestructura sólida para sus campañas ni para reclutar a sus miembros y darles formación continua y contar con una estructura electoral permanente (que no se extinga al final de cada elección como sucede en el partido) sobre la que pueda “montarse” quien sea electo como candidato.

Uno de los entrevistados señala que era casi imposible ganar las elecciones de 2012: mientras que el PRI contaba con enormes recursos y había promovido la figura de su candidato más de tres años antes de las elecciones, la campaña de JVM empieza tres meses antes, y encuentra un partido que no había trabajado ninguna estrategia y no había fortalecido la infraestructura que una elección, que se sabía iba a ser muy competitiva,

hubiera requerido: información estratégica, mapas georeferenciados, diseño de mensajes de comunicación para los ciudadanos y un “ejército” territorial para operar la campaña. En el 2012, el PAN no tenía nada, comenzó de cero, como si no hubiera ganado ya dos veces la presidencia. Uno de los entrevistados dice que a un mes de que se inició la contienda de manera oficial, las sedes locales no habían siquiera recibido ningún material para la campaña. Es interesante destacar que lo que sucede en la campaña y que mencionan la mayoría de los entrevistados es un reflejo de la condición del partido: falta de organización, poca capacidad operativa, equipos peleados al interior, falta de información estratégica, desvinculación de la marca PAN con los resultados de gobierno, entre otras cosas.

C. Debilidad institucional: los miembros del partido

“Ese miedo a que las estructuras de gobierno [del PRI] tienen el conocimiento del mundo para seguir operando cuando no es cierto...porque no es cierto, gentes van y vienen en los gobiernos del PRI que no saben ni siquiera que están haciendo en los puestos, y nosotros con ese miedo de desconocimiento funcional del gobierno”.

Entrevistado N° 8.

“Los gobiernos panistas, salvo excepciones, nombran a los funcionarios de gobierno en función de su círculo de conocidos y no de la capacidad técnica de éstos. Esto lo señala como una de las expresiones más graves de corrupción”.

Entrevistado N° 9.

La historia del PAN ayuda a explicar su baja capacidad para reclutar perfiles de alto nivel. Por un lado, los panistas no tenían experiencia en puestos públicos a nivel federal. No sólo no tenían experiencia que, como en cualquier carrera, es lo que va desarrollando las capacidades de una persona para desempeñar un puesto, sino que además era muy difícil conocer el funcionamiento de un aparato de gobierno que es grande y complejo.

Manuel Gómez Morín, fundador del PAN, tenía un perfil distinto al que luego tuvo la membresía, porque él, antes de fundar el PAN había ocupado altos cargos en el gobierno federal, y participó en éste en puestos de alto nivel, lo que le dio una sólida preparación en

el ejercicio de la función pública, y por lo tanto, una vez en el partido sabía cómo funcionaba el aparato de gobierno al que se oponían.

Durante gran parte de la historia del PAN, quienes ingresaban al partido, sabían que aun y cuando compitieran en las elecciones nunca tendrían un puesto en el sector público porque no había posibilidades de ganarlas. Eso de manera natural determinó el perfil de quienes formaban parte del PAN. Para una persona preparada, aun y cuando no comulgara con los ideales del PRI, si tenía ambición de ocupar un puesto de gobierno, no veía atractivo militar en el PAN. Cuando el PAN empieza a ganar de manera acelerada, no cuenta con cuadros suficientes para ocupar los puestos de gobierno, y los pocos cuadros que tenía pasan directamente de ser militantes del partido, a ser funcionarios, sin tener tiempo para capacitarse. Como dicen algunos entrevistados “el PAN se vacía”, porque los panistas preparados se van al gobierno.

Como punto de comparación, el PRI era para cualquier profesional en México, la única alternativa política a la que se adherían si querían ser servidores públicos y tenían la ambición y la preparación para ello. Aunado a esto, el PRI destinaba parte importante de los recursos a la formación de sus cuadros, a través de becas y también bajo la estrategia de formación de camarillas, en la lógica de que altos funcionarios apadrinaban a jóvenes que tenían potencial intelectual para luego ocupar cargos tanto en el gobierno como en el partido. Así, los políticos de alto nivel iban formando cuadros que una vez que terminaban sus estudios, formaban parte de los equipos de quien los había financiado, pero a la vez formaban parte de su grupo que los apoyaba en su carrera y ambiciones políticas. Los priistas que aceptaban irse a trabajar al partido sabían que tarde o temprano serían recompensados con un puesto en el gobierno. Partido y gobierno era una misma entidad y había una movilidad constante de los cuadros entre el gobierno y el partido.

En el caso del PAN, estar en el partido no era una alternativa real ni efectiva para hacer carrera en el sector público. Algunos de los entrevistados señalan que un error, y lo mencionan a título personal, fue que los mejores cuadros del PAN no sólo se fueron al gobierno sino que abandonaron su relación con los panistas que se “quedaban” en el

partido. De esta manera se entiende que en muchas ocasiones los perfiles de quienes estaban en el partido, que debían haber tenido un papel crucial en la instauración del nuevo gobierno, son personas de bajo perfil que no tuvieron la estatura para, por ejemplo, construir desde el partido una relación de “igual a igual” con los panistas que estaban en el gobierno.

Al llegar al poder, el PAN no tuvo la visión para identificar que era necesario una fuerte inversión, en términos de recursos y de esfuerzos, para formar cuadros, tanto entre los miembros partido como entre ciudadanos externos que hubieran sido atraídos al PAN si hubiesen encontrado oportunidades de desarrollarse y de hacer una carrera política que se abría como una posibilidad real porque el partido había alcanzado ya el poder. No sólo eso, varios de los entrevistados mencionan que el PAN ni siquiera estaba abierto a buscar y adherir nuevos talentos por una mentalidad elitista, pero también porque algunos pensaban que los panistas que habían sido fieles al partido durante los tiempos en que el PAN perdía, eran los que tenían el derecho de que su esfuerzo fuera recompensado con un puesto en el gobierno, y no lo querían compartir con “externos” que no habían pagado por años el costo de ser oposición. Una gran parte de los entrevistados señalan que la falta de capacidad técnica de quienes ocuparon los primeros niveles de la administración pública a nivel federal se reflejó en muchos casos en baja eficiencia como gobierno, y consideran que los puestos, en muchos casos, eran asignados más por cercanía personal que por las capacidades de las personas.

La dirigencia del PAN no tuvo la capacidad para dimensionar que el aparato de gobierno tenía más espacios que los que podían llenarse con los panistas preparados con los que contaba el partido, y en muchas ocasiones, asignan puestos de alto nivel a militantes con muy poca preparación, lo que explica que parte de las fallas en el desempeño del PAN en el gobierno, fue la falta de cuadros. Los panistas no tuvieron visión de largo plazo para lograr lo que el PRI, ciertamente con muchos años en el poder logró hacer: invertir recursos y esfuerzos para tener una base amplia de cuadros capacitados.

5.3.4 Dilemas no resueltos por el PAN

Cualquier partido que llega al poder enfrenta dilemas. Los dilemas tienen su raíz en valores, objetivos o fines en conflicto. Entender los dilemas fundamentales del PAN cuando asume la presidencia devela los valores, los objetivos y los fines del partido que entraron en conflicto. La poca o mucha capacidad de un partido para identificar con claridad los dilemas que enfrenta cuando llega al poder después de haber sido oposición durante un largo tiempo (como el caso del PAN), y para que una vez entendidos establezca el rumbo de acción que desea seguir, es lo que explica en gran parte su éxito o su fracaso para lograr un cambio institucional. No entender los dilemas y no enfrentarlos es lo que hace que un partido en lugar de encaminarse al cambio institucional prometido, mantenga y en algunos casos fortalezca el arreglo institucional del sistema político y de la cultura política del país que encuentra cuando accede al poder.

En este apartado se explican los dos dilemas identificados por las élites partidistas como los de mayor relevancia para el PAN cuando gana la presidencia.

A. El dilema de la relación partido-gobierno

“Entonces, tienes a un sector del partido, que ya está en el gobierno y no está siendo gobierno con la vista puesta en el futuro y en seguir en el poder. Y por otra parte y más grave aún: tienes otros sectores del partido fuera del gobierno que siguen comportándose como opositores al gobierno”.

Entrevistado N° 10.

Prado y Trebillock (2009) señalan que cuando dentro de una misma institución existen diferentes percepciones sobre las relaciones institucionales, los problemas entre ambos entes incrementan, lo cual no permite llegar a un consenso político funcional y sostenible. En este caso, el dilema de la relación del partido con el gobierno no es nuevo para el PAN. Desde su fundación, había sido uno de los principales temas de debate entre los panistas. Además del debate interno, si el PAN colaboraba con el gobierno daba un mensaje que a veces confundía a la opinión pública (Loaeza, 2003). Este dilema ya ha sido explicado en el nivel uno de análisis de este trabajo. Para entender más a profundidad lo que el dilema de la relación entre el partido y el gobierno revela acerca del partido se ha tomado como ejemplo,

el dilema que en el periodo 2006-2012 surge específicamente en la relación de la presidencia con el partido.

Antes de entrar a esta reflexión, cabe la pena destacar que en el sexenio 2000-2006 la estrategia del presidente Fox fue distanciarse del partido en la medida de lo posible, y construir la presidencia con base en su liderazgo personal y en la integración de un gobierno con representación de diferentes grupos sociales, aunque tampoco lo logra de manera exitosa. Es decir a diferencia del conflicto entre gobierno y partido en 2006-2012, en el caso de Fox el conflicto es de otra naturaleza. El reclamo de los panistas era entonces, que la presidencia de Fox, al distanciarse del partido, impedía que se construyera un proyecto de gobierno con los principios, ideología y objetivos de política pública que debían distinguir a un gobierno del PAN. El PAN tiene un código genético de oposición y piensa que no puede colaborar con el gobierno.

B. La relación del presidente con el partido: liderazgo o control

“El que está en el poder es el que toma las decisiones del partido, igual que en el PRI, y el partido se vuelve instrumento de implementación. La gente que entró con una visión muy pragmática y estratégica chocaba con los panistas tradicionales”.

Entrevistado N° 17.

“La equivocación de Calderón fue someter al partido en vez de relacionarse con él”.

Entrevistado N° 11.

"Felipe Calderón, el gobierno, se metió en el partido... y el partido se dejó”.

Entrevistado N° 23.

Una de las grandes líneas de reflexión de las élites entrevistadas acerca de la derrota fue sobre la relación siempre tensa entre la presidencia y el partido en el sexenio de 2006-2012. La mayor parte de ellos señala como uno de los factores que debilitaron al partido durante el sexenio 2006-2012, la intervención de la presidencia en los asuntos del partido, pues consideran que sometía al partido a decisiones que deberían de estar en el ámbito del partido. Destacar este punto no es una crítica o una descalificación a las personas en lo

particular, sino que pretende explicar la interacción exitosa o fallida entre personajes, instituciones y organizaciones.

Este asunto ejemplifica algunos de los argumentos de la teoría institucional en cuanto a las repercusiones que tienen diferentes variables en la evolución o regresión de las instituciones. Entre ellas, como se ve en ese ejemplo, la percepción de los individuos, el tratamiento de la novedad, las reglas formales e informales no sólo del PAN sino de todo el sistema político y el origen fundacional de la organización. Todas estas son variables que determinan los cambios institucionales.

En muchos países con democracias consolidadas, en particular en los sistemas parlamentarios, quienes ocupan el poder Ejecutivo son la máxima autoridad en el partido del cual emanan. Se entiende en estos regímenes políticos que los partidos luchan por llegar al poder para desde ahí poner en marcha el proyecto de nación y las políticas públicas que la ideología y los principios del partido han definido como su plataforma de gobierno, y que desde ahí tratarán de mantenerse en el poder, para continuar con su proyecto. Precisamente, por ser sistemas democráticos estables, esto no significa que gobierno y partido sean una sola entidad. En democracias consolidadas, está claramente normado lo que el presidente del gobierno puede hacer como miembro de su partido. Por ejemplo, es común ver a los primeros ministros o presidentes de democracias consolidadas participar activamente en las campañas electorales, siempre y cuando los recursos que aplica para ello provengan del partido.

La historia política de México había sido hasta antes de la llegada del PAN a la presidencia un sistema político en donde partido y gobierno eran indistinguibles. Las reglas informales asumían que el presidente era quien tenía el máximo poder de decisión (no sólo en asuntos de orden político sino económico, social, etc.) y el máximo poder en el partido. ¿(Cosío Villegas, 1972). Esto le daba capacidad al presidente para nombrar candidatos, repartir puestos, negociar con todos los sectores de la sociedad y permitir la canalización de recursos del gobierno al partido. En otras palabras no había límites distinguibles entre ambos. En cuanto a este tema, el historiador y politólogo mexicano Daniel Cosío Villegas

destacó en varias ocasiones, que uno de los problemas más apremiantes de México durante la época priista era contener y de ser posible, reducir el poder excesivo que tenía el presidente del país argumento que también, muchos años después elabora Luis Rubio (2015). Esa fue ciertamente una de las grandes batallas del PAN durante décadas como oposición. De hecho, ante el enorme control del PRI del aparato de gobierno, el PAN en sus principios de doctrina de 1965, en el capítulo de Estado, introduce un principio que es claramente una crítica a la simbiosis PRI-gobierno contra la que luchaba.

“La supremacía que de hecho ejerce en México el ejecutivo federal sobre los demás poderes federales y estatales, resta a todos dignidad y eficacia y rompe el fundamento de la organización democrática federal. **El cumplimiento** de un programa de gobierno **para bien de la colectividad** no debe fincarse en el predominio que se mantiene en favor del **presidente de la República**, sino en el recto ejercicio de las funciones de cada uno de los Poderes, con el mutuo respeto que tienen obligación de guardarse” (subrayado mío).⁷⁰

Uno de los rasgos distintivos del PAN fue, desde su origen, su aguda crítica a las pretensiones de poder ilimitado del presidente de la República. Este principio de doctrina del PAN antes citado, es una clara alusión al sistema priista: supremacía del presidente y acciones de gobierno que no estaban encaminadas al bien de la colectividad. Cosío Villegas (2015), quien hizo un profundo análisis del sistema político mexicano⁷¹ y fue un riguroso crítico del sistema, desde dentro, escribió que el máximo poder del presidente le venía de su poder para nombrar a su sucesor. La lucha por el poder de los miembros del partido que aspiraban a la presidencia se constreñía por el poder del presidente para nombrar a quien sería el próximo candidato a ocupar la presidencia en elecciones presidenciales que aseguraban, hasta antes de 1988, el triunfo electoral.

⁷⁰ Acta de Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 1965. Aprobada en la XVIII Convención Nacional con fecha 16 de mayo de 1965.

⁷¹ Su serie de publicaciones *El estilo personal de gobernar*, *La sucesión presidencial* y *El sistema político mexicano* constituyen el primer estudio riguroso del sistema político en México, una obra de gran riqueza intelectual, que fue publicado en una época en donde criticar al sistema estaba prácticamente vetado por un partido que controlaba los medios impresos y escritos, como él mismo describe, a través de reglas informales y de prebendas vetaba cualquier crítica, especialmente contra la figura presidencial.

Llama la atención que en la nueva versión de los principios de doctrina del partido de 2002, desaparece el párrafo antes citado. Es decir, ya no se critica la supremacía del Ejecutivo porque el PRI había ya dejado de tener la presidencia de la República, pero se elimina además la parte que dice: “El cumplimiento de un programa de gobierno para bien de la colectividad no debe fincarse en el predominio que se mantiene en favor del presidente de la República”, como si eso ya no se necesitara porque se daba por hecho que los panistas no harían uso de la presidencia de forma ventajosa para su partido. Cuando el PAN llega a la presidencia se esperaba que el presidente no impusiera sus decisiones al partido, y que la tradición democrática del PAN diera libre curso a sus miembros y a sus dirigencias para definir y tener control de los mecanismos de elección de candidatos dando cabida a la libre competencia por las candidaturas.

Sin embargo, ésta era una situación novedosa para el partido. Como explica North (2007) el cambio institucional representa un proceso en el que un actor identifica en el entorno una condición que no es funcional de acuerdo a ciertos objetivos, y entonces lleva a cabo una acción deliberada para modificarla. Una vez que hace este cambio, las nuevas condiciones en el entorno vuelven a presentar a esos mismos actores oportunidades de cambio. Este proceso es lo que sucede en Acción Nacional: ellos mismos son los autores de la transformación que logra sacar del poder a un partido que dominaba el gobierno en beneficio de los intereses del partido. Cuando el PAN llega al poder se encuentra entonces del “otro lado de la cancha”. Ahora debe convivir con un gobierno emanado del partido. Esta situación es novedosa para el partido y no podía ser resuelta con los mismos mecanismos y prácticas que estaban en su repertorio, simplemente porque el PAN había estado siempre fuera del poder de la presidencia.

Para una parte importante de los entrevistados, la relación partido-gobierno debe existir pero con un modelo diferente al que había utilizado el PRI. Debía ser, de acuerdo a ellos, un modelo de colaboración. Sin embargo, hubo diferencias en su percepción en cuanto al nivel de cercanía de esta relación. Es importante destacar un aspecto que está más relacionado con estilos de liderazgo que con principios doctrinales. La mayoría de las élites entrevistadas, cuando analiza el problema de la relación presidencia-partido, identifica que

el problema no era en sí la relación de la presidencia con el partido, sino el estilo personal del presidente que califican como un estilo de alto control, autoritario, y ciertamente con un liderazgo muy fuerte que a su vez impidió el desarrollo de otros y critican además que tuvo un equipo de muy bajo perfil y con capacidades limitadas para lo que se requería. Uno de los entrevistados dice: “El caso del presidente Felipe es muy claro: un hombre brillante que se procura un equipo de gente chiquita” (entrevistado N° 26). A pesar de que desde tiempos del presidente Fox había una mesa para coordinar acciones entre el partido y el gobierno, llamado “sistema PAN”, el estilo dominante del presidente hizo que este sistema fuera poco eficaz, pues impuso decisiones con las que el partido no estaba de acuerdo.

Esta relación problemática que se dio entre el partido y el presidente en los dos sexenios, de ninguna manera puede ser atribuida sólo al estilo de liderazgo del presidente en el caso del periodo 2006-2012, ni en el caso del primero periodo 2000-2006 en donde el problema era en el otro sentido: el alejamiento del presidente hacia el PAN. En realidad, el partido tampoco tuvo, de acuerdo a muchos de los entrevistados, ni la fortaleza de los liderazgos que se necesitaban para haber establecido una relación diferente con el presidente, es decir de haber impuesto algunas condiciones en esa relación. El partido se comporta nuevamente como históricamente había sido como una “víctima” del sistema y sigue comportándose en muchas ocasiones como opositor al gobierno aun y cuando ahora era “su” gobierno.

Por otro lado, la sujeción del partido al presidente no es sólo producto de su experiencia histórica, es también en realidad producto de un partido que se deja seducir por los puestos que el presidente podía ofrecerles. Así, prefiere tolerar la intromisión del presidente, pero ganar de él los favores para el nombramiento de candidatos afines a sus intereses, y el acceso a puestos de gobierno. Esta relación partido-presidente señalada como una de las principales causas del debilitamiento del PAN, tiene como responsables, por llamarlo de alguna manera, a ambas partes.

El PAN criticaba en la época del priismo, que quien ocupaba el puesto de presidente fuera en realidad el que controlaba el partido, criticando, entre otras cosas, que fuera el propio presidente quien nombraba al candidato a la presidencia, y por tanto al próximo presidente

de la República (Castañeda, 1999). Cuando Felipe Calderón ocupa la presidencia de la República se da un enfrentamiento constante entre él y su equipo con el partido por la oposición que encuentra en el PAN, cuando intenta intervenir en las decisiones del partido, entre ellas, en designar al candidato a la presidencia.⁷²

El PAN no solamente es de alguna forma arrastrado por las inercias del aparato de gobierno, sino también adopta prácticas de la relación partido-gobierno, como el nombrar al sucesor, o al menos tratar de hacerlo, que tanto había criticado. Sin embargo, la presidencia de la República, tampoco tiene ya el control político que tenían los presidentes del PRI en el partido. El presidente, siguiendo el patrón del PRI, sendero-dependencia, imita acciones que éste realizaba, pero que, en el caso del PRI, tenía como base un partido con una cultura de alta disciplina (porque disciplinarse significaba que a la larga la obediencia sería premiada). En el caso del PAN por eso no funcionó y los resultados fueron determinantes para la división interna: desde el punto de vista de la militancia, el presidente apoya a uno de los precandidatos (a Santiago Creel en el 2006 y a Ernesto Cordero en el 2012), pero éste, en ambos casos, no es el quien resulta ganador. Las dos contiendas internas en el PAN, 2006 y 2012 estuvieron marcadas por el conflicto y la división.

C. Crear lealtades con la sociedad. Identidad partidista de los mexicanos.

“El PAN no supo generar vínculos locales con el electorado. No saben hacer política local”.

Entrevistado N° 25.

“El PAN no construye capital político, nunca le invertimos al capital social del PAN”.

Entrevistado N° 30.

“El PAN no entendió [que] el corporativismo, le resta credibilidad en su elector clasemediero”.

Entrevistado N° 33.

⁷² Una de las mayores causas de fractura fue el enfrentamiento entre el candidato que era percibido como el preferido por el presidente, Ernesto Cordero, contra quienes apoyaban la candidatura de Josefina Vázquez Mota.

Este es el otro de los grandes dilemas del PAN al llegar al gobierno. Al haber sido críticos de un sistema clientelar, enfrenta ahora el problema de crear lealtades sin caer en los vicios que había criticado. Para muchos de los entrevistados, ésta es una de las causas de la derrota, algunos la mencionan como la causa central⁷³. El PAN gana las elecciones pero, como ya se dijo antes, no por lo que representaba para los ciudadanos como partido, sino como la alternativa más probable para quitar al PRI del gobierno (en 2000) o para impedir la llegada de López Obrador (en 2006). El PAN no entiende esto, y una vez que llega al poder es incapaz de retener el voto “coyuntural” para que se convierta en voto “leal” en las siguientes elecciones. Ciertamente, ésta es quizá una de las tareas más retadoras para un partido que es nuevo en el poder, que no conoce el funcionamiento y no tiene control de los mecanismos del PRI que están enraizados en la sociedad para crear sus bases de apoyo social, pero además que representaba una alternativa democrática que significaba acabar con la cultura clientelar y con el uso del aparato de gobierno para fines del partido.

El dilema del PAN fue entonces cómo crear lealtades con el partido sin caer en prácticas corruptas, de qué manera podían construir que los ciudadanos, como efecto de los resultados del gobierno, establecieran lealtades con el partido, que es lo que a la larga asegura el voto ciudadano. Es un asunto que el PAN no logra resolver. Para Mizrahi (2003), el problema reside en que el PAN quiere seguir siendo un partido de élites que lo separan del electorado y que las reglas del partido tradicional son las que le impiden extender su base de apoyo. Esta propuesta de la autora acerca de que lo que necesitaba el PAN era convertirse en un partido de masas es discutible. Lo que es atinado es que los mismos principios del PAN era lo que le impedían transformarse para diseñar con creatividad y con visión democrática los mecanismos, distintos a los que hereda del PRI, que lo acercaran con los ciudadanos.

Un ejemplo de lo anterior, que es un tema que durante los doce años de gobiernos panistas fue discutido en el partido y en el gobierno, fue la estructura y funcionamiento de delegaciones regionales. El PRI, a lo largo del tiempo, construyó una estructura de operación territorial con base en oficinas, llamadas delegaciones, de las diferentes

⁷³ En la compilación de estudios acerca de la elección de 2012, (Domínguez, Greene, Lawson, & Moreno, 2015), varios de los autores señalan que la incapacidad del PAN para crear lealtades en el electorado explica en gran parte la derrota.

secretarías del gobierno federal, para que éstas fueran el vínculo entre los gobiernos de los estados y el gobierno federal. Mediante éstas se canalizaban los recursos de los diferentes programas del gobierno. Estas oficinas, con muy diferentes niveles de desempeño en cuanto a su eficiencia, en muchos casos sirvieron para que el PRI construyera redes clientelares, y para que a través de éstas pudiera, además hacer negociaciones y acuerdos con los gobiernos de los estados, muchas veces más con objetivos político-electorales que con el fin de coordinar la operación de los programas correspondientes.

El PAN no tuvo la capacidad para rediseñar este sistema que era ineficiente y que con el tiempo había distorsionado sus objetivos. Entre otras cosas, el nombramiento de los delegados en cada estado respondía muchas veces a negociaciones políticas, o a formas de “premiar” a los miembros del partido con un puesto en el aparato de gobierno, por un lado, pero también en una posición desde donde había amplias posibilidades de operación política. El PAN no solamente no rediseñó este sistema, sino que encontró que, a “imitación” del PRI, podía usarlo para su operación política. Algunos entrevistados señalan, que las posiciones en las delegaciones en muchas ocasiones fueron sujetas a negociaciones políticas con gobernadores no sólo del PAN sino también del PRI. El presidente Calderón en su artículo de la publicación oficial del PAN 2012, después de la derrota señala: “Hay un quiebre moral, una ruptura ética de nuestro comportamiento político que urge corregir porque la ciudadanía se da perfectamente cuenta y por eso lanza esa acusación que tanto nos duele: son iguales al PRI o al PRD” (Calderón, 2012, p.7).

5.3.5 Campañas de los panistas

“Siempre que ganábamos una elección de un gobierno estatal los primeros tres años la discusión era si mandaba el gobernador en el partido o si mandaba el partido sobre el gobernador. Y luego perdíamos las intermedias”.

Entrevistado N° 28

“El triángulo: el partido, la campaña y las presidencias, son los vértices. Cuando ves que uno no sólo desconfía del otro sino que lo desprecia públicamente y lo desacredita públicamente y lo desacredita en su autoridad y no lo reconoce, de entrada ahí se rompió el lazo”.

Entrevistado N° 13.

La intención de voto al inicio de una campaña no es determinante de los resultados de la contienda, pero sí tiene un peso específico importante. La candidata del PAN empezó la campaña con desventaja con respecto al candidato del PRI, sin embargo la distancia con respecto al candidato puntero, Enrique Peña Nieto, del PRI, no era insalvable, y en el momento en el que ganó la elección interna estuvo muy cerca de la intención de voto que había para este.

Uno de los argumentos de la teoría de la sendero dependencia que ayuda a explicar el patrón de continuidad o cambio en las preferencias iniciales del voto, es el ciclo eventos contingentes-patrones sendero dependientes-nuevos eventos contingentes. Djelic y Quack (2007) señalan que los eventos contingentes al inicio de un proceso pueden crear un patrón sendero dependiente que tendrá efectos determinantes ya que los rendimientos crecientes hacen difícil que éste se revierta. Sin embargo, señalan que una vez que este patrón sendero dependiente está establecido, puede aparecer otro evento contingente que cambie el rumbo que éste llevaba. Tanto entre los entrevistados, como entre los académicos que han estudiado las elecciones en México en 2012 (algunos de estos citados en la revisión bibliográfica del capítulo I), hay diferentes puntos de vista con respecto a si el PAN desde el principio tenía perdida la elección o si los errores en la campaña fueron los que lo llevaron a la derrota. Las aportaciones antes mencionadas de la sendero dependencia pueden explicar varios aspectos de la campaña.

El primero es que una vez iniciada la campaña los medios publicaron un seguimiento diario de la intención de voto. Los votantes percibían que el candidato del PRI aventajaba a la candidata del PAN. El punto más alto de preferencia de voto de JVM fue antes de que empezara la campaña oficialmente. A partir de ahí la preferencia de voto al PAN empezó a declinar. Aunque, como se dijo, al principio la distancia no era insuperable, los votantes perciben un “patrón” ganador por parte del PRI. Este tema, en cuanto al efecto que la publicación de preferencias electorales tiene en los votantes es un tema ampliamente discutido entre los estudiosos de las ciencias políticas, y queda fuera del alcance de esta tesis, sin embargo la tendencia que se dio inicialmente un PAN que empieza a caer

rápidamente en las preferencias, y un PRI ascendente, ciertamente fue una situación determinante para los resultados.

Por otro lado, son interesantes en esta elección dos eventos contingentes que revirtieron las tendencias de voto del PRI y del PRD. Uno de ellos fue un evento público en el que el candidato del PRI tuvo declaraciones rechazadas por un grupo importante de la población joven y desató un movimiento en las redes sociales (llamado “#Yosoy132”⁷⁴) contra el candidato del PRI que afectaron el ascenso sostenido que llevaba este partido. Otro aspecto, más relacionado con la estrategia del PAN, fue cuando la campaña panista decidió atacar al puntero, EPN, con mensajes en los que “probaba” que las promesas que candidato decía haber cumplido como gobernador del Estado de México, que eran parte central de la campaña priista, no eran ciertas. EPN perdió votos como resultado de esta estrategia de la campaña panista, pero estos se fueron al PRD no al PAN.

El efecto de estas dos contingencias fue que el candidato del PRD, Andrés Manuel López Obrador, supo aprovechar la coyuntura y logró modificar las tendencias electorales de manera drástica. A partir de entonces la tendencia ascendente de EPN se estabilizó –de hecho algunas semanas fue descendente– y AMLO empezó a crecer, rebasando a la candidata del PAN y quedando en segundo lugar a una distancia significativamente menor que la que los separaba de éste al principio de la elección, que había iniciado en un lejano tercer lugar. El ciclo de sendero dependencia, que puede romperse por una contingencia (Mahoney, 2000; Pierson, 2000), en función de la estructura de oportunidades que ésta puede abrir para los actores, dibuja claramente lo que sucedió en este caso. Es relevante sobre todo porque una vez más, retrata al PAN como un partido que lo que sabe hacer en campaña es comportarse como oposición, y por falta de análisis y propuesta estratégica no fueron capaces de medir que su campaña contra el PRI resultaría en quitarle votos a ese partido, pero que serían capturados por el PRD.

⁷⁴ El nombre se debe a que ante el rechazo al candidato del PRI en un evento público en la Universidad Iberoamericana de la ciudad de México, el PRI oficialmente respondió que eso había sido sólo un asunto de agitadores, que ni siquiera eran estudiantes. Ante eso se desató un fuerte movimiento en redes sociales llamado “#Yosoy132”, que aludía a los jóvenes que habían protestado y que corroboraban su lugar como estudiantes y reivindicaban su papel en la protesta (Díaz-Domínguez y Moreno, 2015).

Casi todos los entrevistados coinciden en varios aspectos con respecto a la campaña. El más importante es que la estrategia central estuvo equivocada y a partir de ahí muchos otros errores dentro de ésta pueden explicarse. Comparados con los candidatos del PAN en 2000 y en 2006, puede verse que éstos empezaron también debajo de sus contrincantes. Coinciden los entrevistados en que el perfil de los candidatos de las dos elecciones anteriores había sido determinante para poder ganar la contienda y que JVM carecía de las capacidades y de un liderazgo fuerte, que se requería en una elección tan competida.

Es interesante ver lo que señalan algunos de ellos: el error central fue la estrategia de campaña, pero a su vez ésta estuvo determinada por el liderazgo débil de la candidata que fue incapaz de elaborar una estrategia ganadora y de imponerla al partido y a su equipo de campaña. No pudo siquiera imponerse en el PAN internamente, aun y cuando había sido una excelente candidata en la elección interna que había sabido ganarse a la militancia, a pesar de no tener el apoyo del presidente.

Lo anterior se agudiza por otras situaciones. Una de ellas, la debilidad del partido que tampoco es capaz de generar una estrategia ganadora, y otro, el enfrentamiento entre la campaña y el presidente cuya propuesta era que JVM tomara la propuesta de continuidad, específicamente en el tema de seguridad para ganar las elecciones. La campaña no está de acuerdo con esa propuesta, pero JVM tampoco es capaz de desprenderse totalmente de la presidencia y sigue un patrón de comportamiento absolutamente errático de cercanía y de distanciamiento con el presidente, que no dejó claro ante el electorado cuál era su posición, y en qué consistía ser diferente (Mizrahi, 2015)

Además, gran parte del equipo de campaña, sobre todo el equipo cercano a la candidata – pues más tarde el presidente “envió” a la campaña a gente cercana a él para colaborar– estuvo abiertamente enfrentado con el equipo cercano al presidente desde antes de que iniciara la campaña oficialmente. Una vez pasada la elección, una gran parte del equipo de la campaña cercano a la candidata, atribuyen la derrota, a que el presidente no los apoyó suficientemente, pero han sido poco autocríticos de los propios errores, aun y cuando estos han sido señalados no sólo por sus contrincantes internos sino por analistas políticos

reconocidos que observaron la evolución de la campaña (Domínguez, Greene, Lawson, & Moreno, 2015).

El equipo de campaña de JVM, argumenta que el presidente no usó los instrumentos y los recursos del gobierno en favor de la candidata y de su campaña, y que esto se debía a que Josefina Vázquez, que resultó vencedora en la contienda interna, no había sido “su” candidata. Esta sola afirmación es una contradicción de fondo a lo que el PAN siempre había criticado del PRI: que las elecciones en tiempos del priismo eran elecciones de Estado, y que era imposible vencerlo por que el PRI de manera corrupta usa los recursos del gobierno para prácticas clientelistas, y para fines electorales. Algunos de los entrevistados dicen que el PAN perdió en parte porque no supo manejar las bases sociales y crear grupos de apoyo. En el fondo es lo que siempre le criticó al PRI: usar recursos públicos para crear lealtades.

Destaca también como factor determinante para la derrota en la campaña el deficiente proceso de selección interna en el PAN del candidato, donde sucede lo que señala Payne (2002) con respecto a que las elecciones primarias pueden dañar la cohesión interna de los partidos. La selección de candidatos ejemplifica con claridad el dilema que, en ocasiones, en este tema, enfrenta un partido entre democracia y eficiencia. Si bien la celebración de elecciones primarias fue un proceso democrático, cuando el partido está muy fraccionado o cuando hay pugnas importantes entre las sub coaliciones al interior del partido, la celebración de elecciones primarias podría traducirse en pérdida de competitividad del partido y por tanto en menores posibilidades de lograr la victoria electoral (Panebianco, 1996). Uno de los entrevistados señala que todo el proceso de elección interna estuvo invadido por la intención del gobierno de administrar los conflictos y considera que presidente debería de haber declarado abiertamente quién era su candidato. En cambio, trató de apoyar al inicio a cuatro candidatos (Alonso Lujambio, Heriberto Félix, Ernesto Cordero y Josefina Vázquez Mota, tres de ellos secretarios de su gabinete) para que demostraran su capacidad para competir por la presidencia, y esto a la larga fue muy desgastante para el partido y para el gobierno, y para el mismo presidente.

Los efectos negativos de las elecciones internas, pueden debilitar al partido al reforzar las divisiones ya existentes. Pero pueden también debilitarlo de otra forma. Cuando el proceso electoral interno de un partido se hace público –como es en el caso de los debates televisados por ejemplo– los electores podrán percibir las debilidades del partido y de los mismos candidatos. Así, el partido enfrenta nuevamente el dilema de entender si los ciudadanos preferirán seleccionar un candidato que es electo democráticamente o si el costo de la imagen pública del partido y de los candidatos traerá costos más altos en contra del partido.

Como afirma Maravall (2003), cuando los conflictos internos de los partidos proveen a los ciudadanos de información que les interesa acerca del partido, y que los lleva a concluir que el partido tiene la fuerza necesaria para gobernar, entonces la democracia interna será en beneficio del partido. Pero si lo que los electores perciben son conflictos internos que bajo su punto de vista muestran la debilidad del partido, entonces la democracia interna jugará en contra de la competitividad electoral del partido mismo. Esta tesis no tiene el alcance para un análisis detallado, pero ciertamente esta reflexión abre preguntas interesantes que el PAN deberá hacerse para resolver de qué manera sus principios y normas deben responder a la realidad que enfrenta ahora al ser parte de un sistema electoral competitivo que requiere criterios diferentes a los que antes había utilizado.

5.4.6 Estructura institucional del sistema político mexicano

A. Un aparato de gobierno difícil de desmontar que el PAN no logra transformar

“La percepción del PAN como incapaz de gestionar la transformación de las estructuras responsabilizadas de sostener los límites más disfuncionales del régimen político, dieron lugar a un desencanto que favorecería a los detentadores de esas estructuras. El PAN se sostuvo como exógeno a esas estructuras al tiempo que descansó sobre ellas para construir su propia gobernabilidad, generando una estrategia sicótica “te odio pero te necesito”.

Entrevistado N° 30.

“El PAN no pudo construir un escenario de renovación del poder político que le diera prospectiva hacia adelante, mientras que el PRI sí”.

Entrevistado N° 30.

“El PAN no se asumió como parte del gobierno. Fuimos desmembrándole áreas sin quitar las estructuras priistas, creyendo que podíamos ganarnos al PRI así”.
Entrevistado N° 32.

En el México actual, con alrededor de 120 millones de habitantes, el aparato de gobierno federal es una estructura compleja de grandes dimensiones, cuyo presupuesto representa entre una cuarta y quinta parte del Producto Interno Bruto –esto ha variado a través de los años. En el año 2000, formaban parte del gobierno federal mexicano más de 2 millones de servidores públicos.

Al llegar al poder en el 2000 los panistas tienen el reto, de un día para otro, de empezar a gobernar, para lo que deben valerse de un aparato de gobierno que heredan, pero que no entienden porque no lo conocen, y que desde fuera habían criticado por años por sus ineficiencias. Gobernar, entre otras cosas, quería decir continuar dando servicios a los ciudadanos, tomar decisiones de la operación, ejercer un presupuesto. Es decir, el reto de gobernar diferente implicaba hacer grandes cambios a una “maquinaria” en movimiento. Como ya se dijo anteriormente, la experiencia adquirida por los panistas gobernando en los ámbitos municipal y estatal era insuficiente. La mecánica y los procesos del gobierno federal son de otra dimensión. Aunado a esto, cabe recordar lo que Prado y Trebilock (2009) argumentan sobre la dificultad de realizar cambios institucionales de gran calado porque en la mayoría de los casos existe una interdependencia histórica con otras instituciones, lo cual hace el proceso más complejo. Es decir, no se puede cambiar una institución aisladamente, se debe considerar toda la matriz de instituciones para realizar un cambio estructural y de fondo. Para poder realizar dichas modificaciones se requiere de muchas condiciones que no siempre se pueden controlar. El PAN no logra cabalmente generar este cambio institucional y se tiene que valer de la inercia que ya llevaba el sistema político mexicano.

En los estados, los gobernadores tienen controles institucionales y no institucionales sobre el aparato de gobierno. Ciertamente en términos presupuestales, por ejemplo, “pelean” ante la federación los recursos que buscan que les sean asignados, pero no tienen que enfrentarse

a la negociación que se da en el aparato federal en donde el poder Ejecutivo, ahora ocupado por el PAN, tiene que negociar el presupuesto con cada uno de los treinta y un gobernadores y el jefe de gobierno del Distrito Federal.

Ciertamente cambiar el aparato de gobierno federal representaba un reto enorme. Wuhs (2007), señala que los nuevos partidos que llegan al poder en procesos de transiciones en sistemas de partido único en Asia y África, como es el caso de Senegal, Taiwán y Corea del Sur –casos que el autor ha comparado junto con el caso de México– “comúnmente están destinados a fracasar por el legado institucional del antiguo régimen. Aún más, los sistemas de partido arraigados en este tipo de marco institucional postautoritario limitan el desarrollo de políticas programáticas y tienden a girar hacia el populismo” (Wuhs, 2007, p. 349). El autor señala que los marcos institucionales autoritarios son insuficientes para ejercer el poder en una democracia, cuyos líderes se enfrentan a esperanzas desmedidas de sus votantes, que se frustran ante la incapacidad de negociar con el poder Legislativo y evitar la parálisis legislativa (Wuhs, 2007, p. 353). Por su parte, Linz (1990), dice que “algunas democracias podrán no estar totalmente consolidadas y al mismo tiempo verse asediadas por los problemas a los que se enfrentan y, por lo tanto, en peligro de quiebra (p. 30).

Partiendo de reconocer la dificultad de la tarea, lo que interesa en este estudio es identificar cuáles fueron las limitaciones que encontró el PAN, externas e internas, que le impiden hacer los cambios que prometía y los que los ciudadanos esperaban de este nuevo gobierno. Es decir cuáles son los mecanismos causales y los patrones de rendimientos decrecientes y sendero dependientes (Pierson, 2007) de estos procesos de cambio. Decir que el PAN no pudo cambiar el sistema porque era muy difícil, cae en el terreno de las explicaciones de que era lo “natural” que critica Pierce, argumentando que lo que importa es ubicar los procesos políticos en el contexto histórico para saber por qué estos procesos se dieron de cierta forma y no de otra (Pierson, 2007). Por otra parte, si el PAN había llegado al gobierno era precisamente con la tarea, como ellos mismos anunciaron, de hacer un nuevo gobierno y un nuevo país.

El enfoque de los rendimientos crecientes explica por qué era tan difícil el cambio: las inercias de un aparato de gobierno de estas dimensiones eran fuertes y estaban enraizadas en la cultura no sólo del gobierno sino del país. Formaban parte de este aparato los funcionarios públicos que trabajan como parte de la burocracia que heredan los panistas, tanto en los niveles operativos como en puestos directivos donde se toman las decisiones. Más de dos millones de burócratas no podían ser removidos de un día para otro pues ello hubiera requerido paralizar el sistema con las consecuencias de conflictividad social que eso significaba.

Aún y cuando teóricamente ese cambio era factible, el PAN no contaba ni con el número de cuadros para ocupar los puestos clave ni con la capacidad para reclutarlos al exterior del partido. Además, el cambio de personas no provocaría por sí mismo un mejor sistema. Ciertamente la formación de los individuos, su ética profesional y su experiencia previa hace la diferencia en el desempeño del gobierno, siempre y cuando tengan la capacidad para modificar las reglas del juego, es decir el arreglo institucional que es en gran parte lo que distorsiona el funcionamiento de este aparato, tanto las reglas formales como las informales, y los mecanismos para que éstas se cumplan.

Los servidores públicos, muchos de ellos con prebendas sindicales y que habían realizado sus carreras profesionales dentro de un gobierno priista, no tenían incentivos para operar de manera diferente. El PAN, antes de tomar posesión en el 2000, no tuvo una visión clara de los cambios que debían hacerse en la estructura de incentivos para los funcionarios “heredados”, que representara para éstos una alternativa atractiva para cambiar su comportamiento. En realidad el aparato de gobierno era toda una cultura: “La principal anemia fue la incapacidad práctica de desvincularse de la cultura política dominante del PRI: el PRI no es un partido es una cultura”. (Entrevistado N° 29).

Cambiar el sistema implicaba transformaciones, podría decirse revolucionarias y radicales, a una estructura de incentivos que tocaría intereses no sólo del aparato de gobierno sino de muchos grupos de poder. El PAN tenía el dilema de llevarlos a cabo y poder así lograr resultados óptimos pero pagando el costo de enfrentar conflictividad social y la oposición

que estos cambios provocarían por parte de los grupos que se verían amenazados, o hacer cambios más conservadores con resultados de menor trascendencia pero conservando la paz social. Este es el “fantasma” de la ingobernabilidad que estuvo presente en los gobiernos panistas y que frenó las grandes transformaciones en sus gobiernos. Prefirieron no hacer cambios que tuviesen altos costos políticos y realizar aquellos que no representaban enfrentamiento con estos grupos de poder.

En la administración pública las herramientas del poder ejecutivo para hacer realidad su plan de gobierno son las políticas públicas y el presupuesto. Un ejemplo de esta incapacidad para cambiar estructuras y las causas de ello, es el siguiente: Inmediatamente después de que el PAN llega a la presidencia, en diciembre de 2000, el gobierno intentó hacer un presupuesto base cero, que permitiera de un solo golpe, cambiar la lógica de la asignación presupuestal para que estuviese enfocada a las políticas públicas que el nuevo gobierno quería llevar a cabo. Este cambio no requería pasar por el congreso, era una decisión interna y el poder ejecutivo no tenía restricciones legales para llevarla a cabo.

Sin embargo, el aparato de gobierno se resistió a ello, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con gran reconocimiento por su trayectoria y por sus conocimientos técnicos, había sido durante muchos años funcionario público en los gobiernos priistas. Su nombramiento fue muy bien recibido en los mercados internacionales y eso dio estabilidad económica inmediata después de las elecciones. Pero por otro lado, esto significó que todo el aparato de Hacienda estaba conformado por funcionarios públicos, muchos de ellos priistas, que rechazaron esta propuesta y se negaron a colaborar con esta nueva medida presupuestal. Ninguno de ellos fue removido de sus puestos, dicho de otra forma, el presidente y su equipo se subordinaron a la resistencia de los altos funcionarios y esto no tuvo para ellos ninguna consecuencia, ni siquiera una amonestación.

Entre otras, hay dos “creencias” –en términos de North (2007) – de los panistas, que explican una parte de su incapacidad para modificar el aparato de gobierno, tarea sin duda nada fácil. La primera es que muchos de ellos creen que el problema de la corrupción del sistema es un problema de “moral o “valores” de los administradores públicos. Rodríguez

Prats, cuyo origen político es priista pero que abandonó ese partido para ingresar al PAN, y que ha tenido una destacada presencia en el partido, en una de sus publicaciones oficiales del partido, explica: “si a todo el aparato administrativo se le imbuye un espíritu de honradez, acompañado de una auténtica simplificación de la administración pública, el aparato gubernamental será eficaz” (Rodríguez Prats, 2013, p.23) lo cual revela mucho del pensamiento panista. Cuando un arreglo institucional funciona “mal” en términos de los beneficios sociales, es que en realidad está “funcionando bien” para un individuo o un grupo, que tratará de mantenerlo y conservar los beneficios que éste le provoca (Bates, 1995).⁷⁵ El sistema puede ser “eficiente” precisamente para no permitir el cambio (Knight, 1992). Esto no lo identificaron los panistas con claridad, y se perdieron en muchas ocasiones en cambios que no iban al problema de fondo.

La idea del PAN de que el origen del mal gobierno es un problema de principios puede ser discutible. Aunque fuera cierto, la forma de cambiar las conductas de los funcionarios no puede ser solamente “promoviendo” el cambio de valores a través de un discurso. Los instrumentos que sí tiene quien llega al gobierno es la modificación, sin decir tampoco que esto sea fácil, de los incentivos y las sanciones que explican la conducta, en este caso, de los funcionarios públicos que se veían beneficiados por ese sistema. Esto requería que los panistas hubieran tenido la capacidad y la visión para identificar quiénes eran los actores para los que tal cambio representaría altos costos. Los panistas creyeron que convencerían a los funcionarios del aparato de gobierno heredado con el discurso de las “buenas intenciones” y que éstos los iban a “obedecer”, y no fue así porque no cambiaron los incentivos, positivos o negativos, para revertir las inercias.

En el fondo esto muestra que el PAN, como mencionan muchos de los entrevistados, no diseñó una estrategia para el cambio, ni en el gobierno ni en el partido. En palabras de uno de ellos: “Una cosa que a la vuelta del tiempo resulta bastante obvia, es que un sistema autoritario que duró tanto tiempo en el poder fue creando muchas estructuras y muchos [...] engranajes, que se fueron perfeccionando y afianzando y enraizando en todo el sistema político y administrativo del país. La ingenuidad consistió en pensar que ganabas una

⁷⁵ Robert H. Bates, “Chapter 3. Social Dilemmas and Rational Individuals. An assessment of the new institutionalism” en Harris (1995).

elección y tú gobernabas y se acabó el asunto. No se hizo un plan para desarticular la maquinaria”.

B. El PAN acaba adoptando muchas de las prácticas del PRI que había propuesto eliminar.

“El deterioro de las prácticas y del estilo de hacer política del PAN, se deterioró, se perdió, y empezamos a asumir las prácticas del PRI creyendo que esas nos darían la permanencia en el poder cuando con esas prácticas quien gana es el PRI, no es el PAN”.

Entrevistado N° 14.

“El elector dice: A ver, me voy con los corruptos que saben gobernar o con los decentes que no saben gobernar. Y tiene ahí una elección que hacer. Pero ya no hay elección: los corruptos que saben gobernar contra los corruptos que no saben gobernar”.

Entrevistado N°10.

“El partido no era clientelar, era de gente decente, que era lo que lo hacía atractivo. Creían que era menos ratero que el PRI”.

Entrevistado N°1.

Cuando el PAN llegó al poder se enfrentó a una cultura de administración pública vinculada a los mecanismos que al PRI le habían funcionado para mantenerse en el poder: el clientelismo, el uso de los recursos públicos en beneficio de los grupos y actores a cambio de apoyo electoral, los pactos de facto con los grupos de poder, públicos y privados, por mencionar algunos ejemplos. Desde fuera habían sido duros críticos de estas prácticas, señalando que precisamente estos mecanismos impedían el bien común, uno de los principios de doctrina fundamentales del partido.⁷⁶

Desde el punto de vista de algunos de los entrevistados, la llegada al poder de algunos panistas y de los recursos que sus nuevas posiciones ponen a su alcance, los enfrentan por primera vez a las posibilidades que éstos representan para el logro de sus objetivos, no sólo

⁷⁶ En el primer párrafo de sus principios de doctrina dicta que: “El Partido Acción Nacional centra su pensamiento y acción en la primacía de la persona humana, protagonista principal y destinatario definitivo de la acción política. Busca que el ejercicio responsable de la libertad en la democracia conduzca a la justicia y a la igualdad de oportunidades para la consecución del bien común”. Acta de Proyección de Principios de Doctrina del Partido Acción Nacional 2002, aprobada en la XLV Convención Nacional con fecha 14 de septiembre de 2002.

de los objetivos relacionados con la puesta en marcha de las políticas públicas y de sus plataformas de gobierno, sino para el logro de sus objetivos personales y políticos. Eso no lo podían haber experimentado fuera del gobierno. Por eso cuando llegan se enfrentan a dos alternativas: Una, era crear un nuevo arreglo institucional que reduciría en muchos sentidos los beneficios que el sistema anterior traía a personas y grupos en particular, y que significaría no sólo la oposición de estos grupos, sino también para ellos como gobernantes, perder los mecanismos que efectivamente habían sido funcionales para mantenerse en el poder. La segunda alternativa era mantener esas estructuras y beneficiarse de ellas.

El PAN desde fuera criticaba la corrupción del uso del poder que había hecho el PRI durante muchos años, y reconocía que este partido tenía la fuerza, que el PAN no tenía, para controlar y cooptar a grupos poderosos. De alguna forma, como mencionan los entrevistados, el PAN al llegar al poder se siente inferior a los priistas, aun y cuando los habían derrotado en las elecciones. Son conscientes que el PRI durante tantos años en el poder, había tendido redes poderosas que aún controlaba. Hay, como ellos mencionan, un sentimiento de debilidad y esto en muchos casos les impide enfrenarse a estos grupos.

Conscientes de ello, su otra alternativa, es empezar a operar con los mismos instrumentos del PRI no solamente porque en algunos casos no saben cómo cambiarlos, sino porque pensaron que continuar con ellos les daría posibilidades de conservar el poder. En otras palabras, empiezan a competir contra el PRI, que seguía teniendo gran fuerza política, y se habían convertido ahora en oposición, con mecanismos que este partido sabía usar mejor. Las estructuras están capturadas por actores específicos que no tenían interés en perder sus privilegios, y además siguen operando para el PRI dentro de los gobiernos panistas, porque el sistema federal no se modificó y entonces la mayor parte del aparato de gobierno en los estados era del PRI. Los cambios requerían cambios legales y negociaciones políticas, que el PAN no entendió o no pudo hacer. Como dijo el presidente del partido, en su discurso al partido analizando la derrota “con nuestra forma de ser partido en el gobierno, no hemos logrado ganar estas batallas contra el autoritarismo, la corrupción y el corporativismo, y por el contrario, en algunas ocasiones nos hemos (inaudible) con ellas” (Madero, 2012, p.19).

El PAN empieza a gobernar usando las mismas prácticas que criticó del PRI. Lo más crítico de este punto es que comienza a usarlas precisamente para enfrentarse contra el PRI, sin darse cuenta que ni siquiera tenía la capacidad estratégica y operativa para ello. Dar “la batalla” contra el PRI usando las mismas armas en las que los miembros de ese partido son expertos y nunca dejaron de utilizar, estaba destinada al fracaso. Muchas de las formas de gobierno clientelares y de la relación PRI-partido, PRI-gobierno que el PAN criticó y de lo cual durante setenta años hizo su bandera de lucha democrática, una vez en el poder, lo llevó a pensar, que eran las herramientas que el PAN necesitaba si quería permanecer en el gobierno y ganar nuevamente.

5.4.7 Retos de un gobierno federal

“Los factores reales de poder siguieron estando con el PRI, ayudando al PRI y el PRI se mantuvo vivo en los gobiernos estatales”.

Entrevistado N° 33.

“Entiendo la frustración que puede representar que no jalen contigo unos gobernadores, pero tienes que usar mecanismos para conseguir eso. Y no andar queriendo hacer bandera política de eso”.

Entrevistado N° 10.

“El PAN nunca supo ofrecerle [a los grupos de interés] esa garantía de supervivencia. Lo que hacían era resistir”.

Entrevistado N° 30.

A. El PRI siguió conservando la mayoría de los gobiernos estatales y municipales, y la mayoría en las Cámaras.

“El PAN decía que había que fortalecer al Estado para que la federación tuviera menos poder. Hicieron virreyes a los gobernadores y entonces cada vez que tenía que tomar una decisión decían no porque se pone en juego la gobernabilidad”.

Entrevistado N° 8.

“En los estados el PRI nunca dejó de ser una maquinaria, siguió gobernando dos terceras partes del país. Y en las Cámaras se volvió una oposición fuerte que le complicó las cosas al PAN”.

Entrevistado N° 29.

Sin lugar a dudas, el gobierno federal había sido funcional en la medida en que todos los gobernadores pertenecían al PRI y estaba arraigada la disciplina del partido que emanaba de una presidencia todopoderosa, que resultaba ser la máxima autoridad tanto en el ámbito de gobierno como del partido. Ello permitió al PRI funcionar sin problemas durante sesenta años. Esto cambió de manera radical cuando llega a la presidencia un nuevo partido. La mayoría de los gobiernos estatales y municipales siguieron en manos del PRI. Para el PAN el federalismo había sido una de sus banderas históricas: que los estados y los municipios fueran realmente independientes y no estuviesen sujetos a las decisiones del presidente. Pero esa lucha tenía su raíz, por una parte, en un apego auténtico a los principios de libertad que defiende el partido, y por otra en las dificultades que el PAN, una vez que ganaba las elecciones en un municipio o en el gobierno de un estado, enfrentaba ante el gobierno federal priista.

Ésta fue sin duda una de las grandes limitaciones para la puesta en marcha de muchas de las propuestas del PAN. Los gobernadores no tenían ya ningún incentivo para colaborar con la presidencia de la República que era del PAN. Por el contrario, como opositores no tenían interés en que la presidencia de la República, ahora en manos del PAN, diera resultados que la fortalecieran. El PRI seguía en la lucha por el poder para recuperar la presidencia, ahora desde la oposición.

Los entrevistados señalan de manera reiterada que aunque el PAN conocía este desafío, fue incapaz de ejercer mecanismos que llevaran a los gobernadores a alinearse con las propuestas de la nueva presidencia democrática. Por el contrario, los gobernadores priistas conformaron la CONAGO (Conferencia Nacional de Gobernadores), que fue un mecanismo constante de presión a la presidencia. El PAN no supo, como dice uno de los entrevistados, otorgar amnistía en donde los derrotados tuvieran la garantía de que no serían perseguidos –había evidencia de corrupción en muchos de los gobiernos del PRI–, a cambio de colaborar con el gobierno. El PAN por su parte no tenía experiencia desde el punto de vista del poder. Su papel siempre había sido ser el de “sometido” y ahora que llega a la presidencia no cuenta con el manejo político y la pericia para someter a los gobernadores, respetando los principios de la democracia que habían defendido.

B. Gobierno sin mayorías: la oposición en las Cámaras

A pesar de haber ganado una mayoría simple en el Congreso tanto en 2000 como en 2006, el PAN llegó al poder con una legislatura repartida entre varias fuerzas políticas. En cuanto a la división de poderes, el PAN enfrenta también el problema del gobierno dividido que el PRI afrontó excepcionalmente durante los últimos tres años de la administración del presidente Zedillo, donde por primera vez el PRI perdió la mayoría calificada en la Cámara de Diputados. Sólo en el periodo 2000-2003 el PAN contó con mayoría en la Cámara pero ésta ni siquiera era mayoría calificada, es decir, no tenían en las Cámaras las mayorías necesarias para hacer los cambios estructurales sin contar con el voto de los demás partidos.

Al cambiar el partido en el gobierno se termina la era del presidente con poderes metaconstitucionales para imponer al Congreso sus decisiones, lo que tiene la ventaja de que el poder absoluto de la vida política de México deja de concentrarse en la presidencia, pero a la vez esto exigía habilidades de negociación y la formación de una nueva estructura organizacional con otros incentivos para los partidos políticos, incluyendo al PAN.

Como afirma González (2007, p. 363): “La primera estrategia del PRI para recuperar su dominio después de la derrota del partido en el 2000, fue obstruir y sabotear cualquier iniciativa del PAN en el gobierno del presidente Fox”.⁷⁷ Efectivamente así fue. Uno de los entrevistados menciona que un funcionario del PRI le dijo: “No vamos a hacer las reformas con ustedes sino hasta que yo esté en el gobierno”. Aunado a esto el presidente de la República, en los dos gobiernos panistas, de manera sorprendente, también enfrentó la oposición en muchas ocasiones de su propio partido, como resultado de que el PAN seguía comportándose como oposición, y de su dilema no resuelto en cuanto a la relación partido-gobierno. Los diputados en muchas ocasiones expresaron que no se someterían a las decisiones de la presidencia ni a sus propuestas, si desde su punto de vista éstas no reflejaban lo que el PAN consideraba procedente.

⁷⁷ González, F.E., 2007. “The Demise of Mexico's One-Party Dominance in Comparative Perspective”, *International Studies Review*, 9 (2), pp. 322-367.

C. Un sistema político sin reelección

Otra característica que explica las resistencias yace en que en el sistema político mexicano del siglo XX no hubo reelección. Fue hasta muy recientemente que la reforma política de 2013 –impulsada por el presidente Peña Nieto mediante el Pacto por México– permitió la reelección de los legisladores.⁷⁸ En 2000, hacer cambios que tenían alto costo político y beneficios a corto plazo no le representaba al PAN, en aras de conservar la buena opinión de los ciudadanos, una opción atractiva.

Hubo discusiones enconadas entre los miembros del partido que esperaban de “su” gobierno cambios de fondo aunque trajeran costos políticos, bajo la perspectiva de largo plazo del partido, frente a quienes en el gobierno, al no poder reelegirse, tenían menos incentivos para tomar decisiones cuyos resultados se verían sólo en el largo plazo. “Las decisiones que toman los políticos están en función de sus carreras políticas. Aquéllos que quieren una carrera en el largo plazo en el partido, pueden estar dispuestos a tomar decisiones que a la larga consideran que darán resultados y serán apreciadas por los ciudadanos. Sin embargo, quienes están al final de su carrera política, como sucede con los diputados y senadores y con el presidente para quienes no hay reelección, prefieren decisiones que les permitan transitar sin problemas y que sean populares en el corto plazo” (Maravall, 2003).

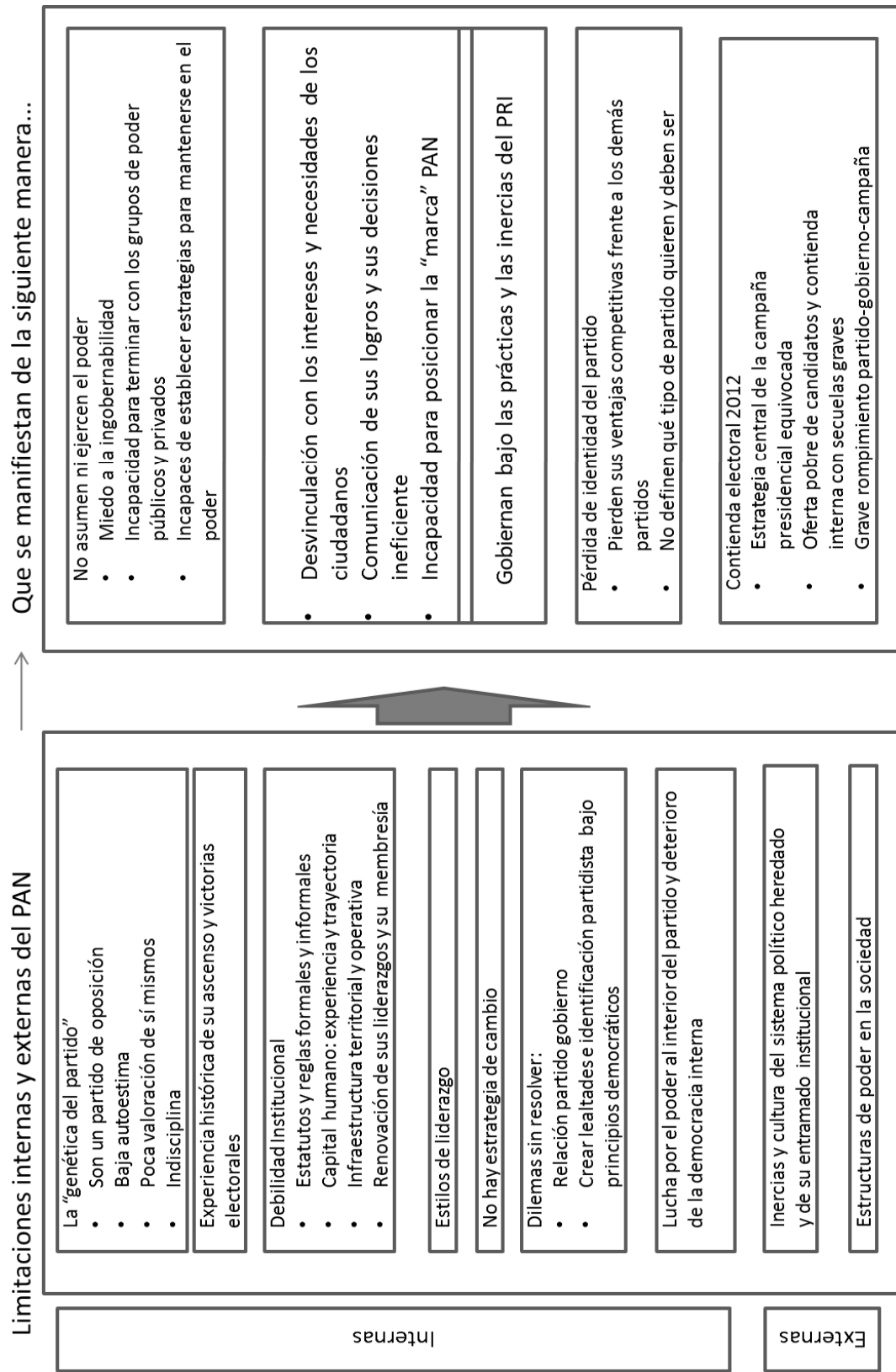
A manera de síntesis, para ejemplificar algunas de las relaciones causales descritas a lo largo del capítulo se presentan los siguientes esquemas:

Esquema 14. Algunas ideas sobre los mecanismos causales de los procesos políticos del PAN

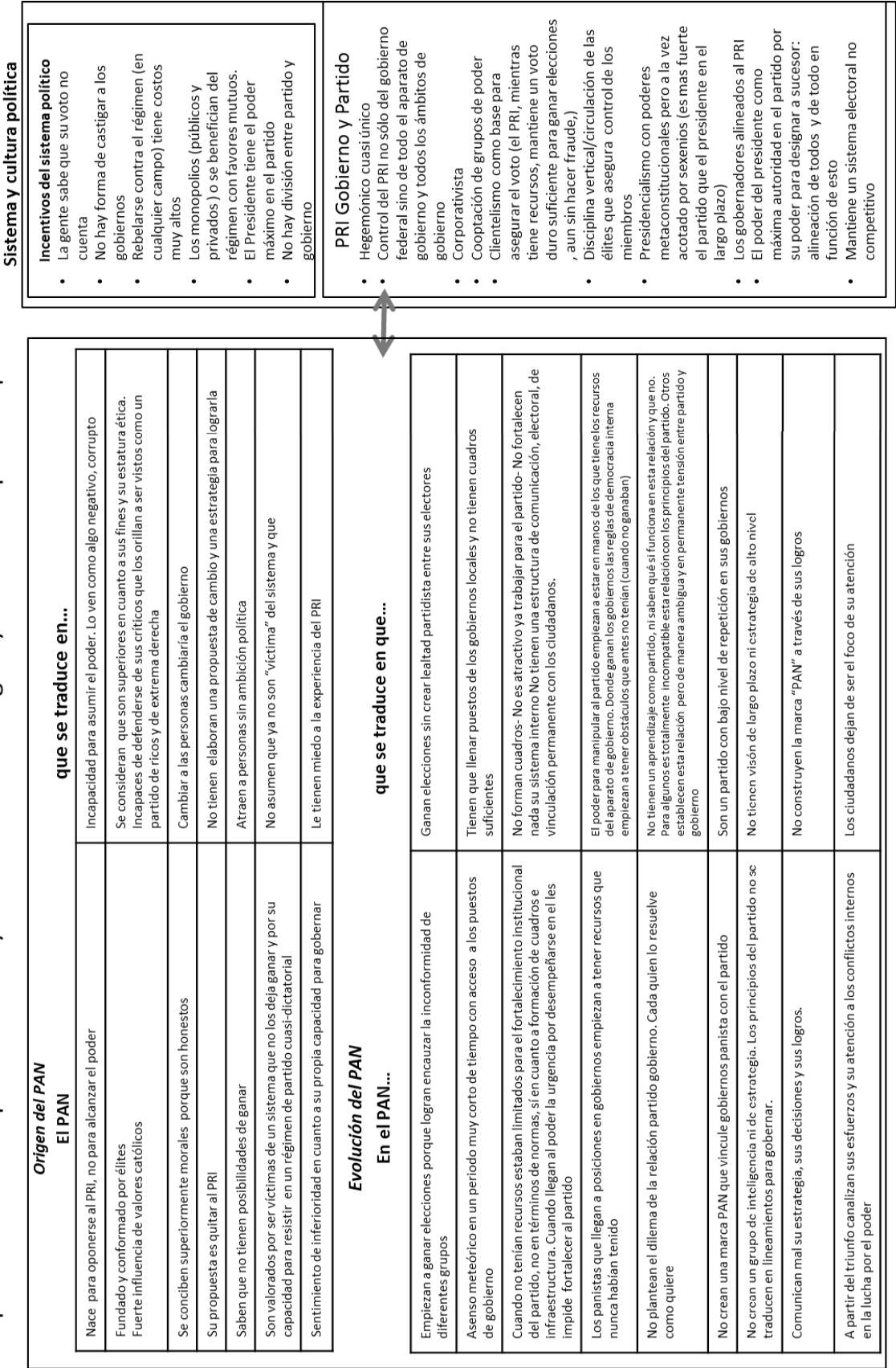
Esquema 15. Desempeño del PAN en función de su origen y del sistema político que enfrenta.

⁷⁸ La ley que permite la reelección de diputados y senadores fue aprobada hasta después de 2012. La Constitución aún no permite la reelección presidencial en ninguna de sus modalidades (alternada o consecutiva).

Esquema 14. Algunas ideas sobre los mecanismos causales de los procesos políticos del PAN



Esquema 15 . Desempeño del PAN y en función de su origen y del sistema político que enfrenta



CAPÍTULO VI

HALLAZGOS Y REFLEXIONES FINALES

“Si nos arrancamos esas máscaras, si nos abrimos, si, en fin, nos afrontamos, empezaremos a vivir y pensar de verdad.”

Octavio Paz, El Laberinto de la Soledad

Habiendo pasado por el proceso de contextualizar el objeto de estudio de este trabajo dentro de un marco teórico relevante y del proceso de apertura democrática en México, de hacer un repaso por la historia del Partido Acción Nacional, de elaborar un análisis de las campañas electorales de 2000, 2006 y 2012 y de los gobiernos panistas en dos administraciones, así como de presentar y de interpretar la derrota desde el punto de vista de las élites, este capítulo final tiene como objetivo, destacar algunos de los hallazgos más relevantes y algunas de las reflexiones que surgen a partir del trabajo realizado.

1. Qué nos dice este estudio en el contexto de la ciencia política

La relevancia de este estudio en la arena de la ciencia política, es identificar, a través de este caso, cuáles son las condiciones que favorecen y cuáles las que limitan que un partido opositor, que logra ganar las elecciones frente a un partido hegemónico en un régimen político con enormes vicios, y a través de un proceso pacífico, pueda construir un gobierno eficiente, cambiar el arreglo institucional heredado del partido saliente y mantenerse en el poder.

Las condiciones identificadas no son predictivas, sin embargo podría decirse, de acuerdo a la propuesta sendero dependencia, que ofrecen una comprensión más precisa de las cadenas causales que explican la derrota de un partido y de esta manera aportan una visión integral y más amplia para entender procesos similares, y más aún para ofrecer elementos de reflexión en los casos de partidos opositores que se enfrentaran, como el PAN, con un

sistema que requería contar con ciertas precondiciones como partido, para responder a las expectativas de los ciudadanos y así, permanecer en el poder.

Se parte de la premisa de que la investigación, en este caso en el campo de la ciencia política, es relevante en la medida en la pueda hacer una aportación sólida al mejoramiento de los procesos políticos, y de esta forma ofrecer elementos que ayuden a la construcción de mejores condiciones de vida para los habitantes de un país. Si el trabajo de investigación no es útil para incidir en los problemas que afrontan sus comunidades, puede ser un ejercicio válido intelectualmente, pero estéril para lo que considero lo trascendental de la ciencia política: la transformación de la realidad en beneficio de los ciudadanos.

Partiendo de esto, se organizan las conclusiones bajo las diferentes premisas de la teoría de las instituciones y la sendero dependencia, para vincular dichas propuestas con los hallazgos de esta tesis, lo cual prueba de qué manera la aplicación de la teoría ha servido para hacer descubrimientos valiosos que permitan entender la realidad estudiada y las posibles aplicaciones que esto pueda tener en un contexto más amplio a otros procesos políticos similares.

La historia importa

La identidad misma de un partido que nunca antes había ocupado el máximo nivel de poder político en el país, se ve enfrentada al encontrar retos que eran difíciles de dimensionar desde fuera del sistema y que le presenta dilemas al tratar de poner en práctica sus principios fundacionales. Estos dilemas pueden ser explicados en gran parte por que el partido nació y vivió como partido opositor y tuvo dificultades para asumir el poder, ya que su tradición había sido oponerse al régimen y eso le había resultado exitoso.

El partido tiene una crisis de identidad que se origina en su propia historia y en la historia que vive como oposición. La pregunta de fondo para el partido era si realmente sus principios originales como partido de oposición seguían siendo vigentes y funcionales, una vez en el poder, y si así fuera, en qué medida pudieron mantenerlos una vez que lo

alcanzaron. El partido se cuestiona si sus rasgos de identidad esenciales fueron lo que lo limitaron para el ejercicio del poder y si haberse mantenido en la presidencia implicaba renunciar a algunos de sus principios fundacionales.

Se descubre, un discurso recurrente en el partido acerca de que parte de la derrota se debe al abandono de los principios doctrinarios del PAN, pero existe poca alusión a la necesidad de traducirlos y evolucionarlos a una realidad, tanto externa como interna al partido, de la que dio origen a su fundación.

Kathleen Bruhn (1997) en su estudio sobre el PRD, concluye que las características de este partido que le permitieron ser exitoso en la competencia electoral son las que limitaron su posterior consolidación como partido. Traducidas al caso del PAN significaría que las características que le permitieron al PAN ser una opción política atractiva para los ciudadanos siendo oposición, al llegar al poder no sólo son distintas a las que se requería para gobernar, sino son en sí mismas las que en muchos aspectos lo limitaron para el ejercicio del poder bajo los principios democráticos que predicaba. Particularmente, hay una autocrítica rigurosa de las mismas élites acerca de esta limitación originaria del partido.

Las premisas del enfoque de la senda dependiente permiten identificar que el origen fundacional de un partido lo hace tomar un patrón de comportamiento, fuertemente enraizado en la mentalidad de su membresía al paso de los años, que lo limitan para tener una visión renovada una vez que llega al poder.

El PAN tiene limitaciones de origen que no ha entendido. La “genética” del partido crea una cultura que es necesario desentrañar, y que debe ser motivo de análisis, reflexión y decisiones en el partido a la luz de los nuevos tiempos políticos. Las mismas élites reconocen que la baja autoestima es un rasgo característico de la cultura panista y eso se refleja en lo que piensan de sí mismos y por tanto en su incapacidad para ejercer el poder y para comunicar lo que logra.

Al partido le faltó estrategia, en parte porque sus orígenes de partido de derecha y católico, no le permitieron ser atractivos para la clase intelectual que en México que en el momento de su fundación, era de ideología de izquierda. Esto marcó al partido como una alternativa poco atractiva a través de los años, para los intelectuales de México.

Las instituciones, que son las reglas del juego, determinan el comportamiento de los actores. En las situaciones novedosas que enfrentan los actores, se abre la posibilidad de cambiar el patrón sendero dependiente si cuentan con las herramientas para ello.

Ante la novedad de ser partido en el gobierno el PAN no logra definir cómo debe y quiere establecer la relación entre el partido y el gobierno al que por primera vez acceden. Su herencia histórica no le provee marcos de referencia para ello, pero el partido tampoco los construye. Al no tener un posicionamiento compartido entre los panistas, cada actor, individual o colectivo (sub grupos al interior del partido) lo interpreta de forma diferente. Esto es una de las fuentes de mayor deterioro en el partido: la ambigüedad en esta definición, pero también sus indefiniciones en otros aspectos tales como el uso de recursos, el mantenimiento de una base social que apoyara al partido, los mensajes a la ciudadanía, su la relación con los medios de comunicación, etc. En el sexenio 2000-2006 el reclamo constante del partido fue el distanciamiento de la presidencia con respecto al partido, y en el 2006-2012, por el contrario, el rechazo a la intromisión de la presidencia en asuntos que el partido consideraba de su ámbito exclusivamente. Esto habla de una institución con principios, definiciones y reglas poco claras que debilitan su acción.

La debilidad institucional del partido ante el nuevo escenario de tener el poder por primera vez, permite que decisiones personales tengan más fuerza que la institución misma del partido como organización. Los principios de doctrina no fueron traducidos a estrategias y lineamientos de acción concretos, que claramente eran diferentes a las que el PAN estaba acostumbrado a usar como partido para competir en las elecciones como oposición, o incluso diferentes de las que tenía para ser gobierno a nivel local.

Mantenerse en el poder requiere mantener y ampliar la base de apoyo ciudadano. Hacer un buen gobierno no es suficiente para ganar las siguientes elecciones. Aun y cuando el PAN tuvo grandes logros, decepcionó a los ciudadanos. Esto habla, nuevamente de una fallida vinculación con la ciudadanía. Sean cuales fueran sus resultados, si los ciudadanos no votan al partido en el gobierno, más en el caso a un partido del que había grandes expectativas, es porque están decepcionados. Si la evaluación de las políticas públicas fuera el criterio para ganar elecciones, el PRI no está mejor evaluado que el PAN, pero logra vincularse, bajos sus principios, con la ciudadanía. El PAN tenía el reto de una vinculación no clientelar bajo los principios democráticos. Pierde en ambos sentidos: no logra la vinculación y por tanto atraer el voto ciudadano, y al mismo tiempo, al final, es visto por los ciudadanos como un partido más similar al PRI de lo que parecía antes los ojos de los votantes antes de que llegara al poder. El PAN en lugar de crear una nueva ruta acorde a sus principios, cae en las inercias del sistema clientelar heredado por el PRI pero la operación clientelar estaba fuera de su modelo mental y de su repertorio de estrategias y tampoco lo hace con éxito.

El partido al llegar al poder se encuentra inevitablemente con el dilema de hacer lo que considera que es mejor para el país en términos de políticas públicas y de reformas, aun y cuando esto lo enfrente con grupos de poder; o mantener la gobernabilidad en aras de sacrificar la transformación del gobierno tal y como lo había propuesto. Las instituciones formales que hereda lo limitan para hacer los cambios, y las instituciones no formales, acaban siendo más poderosas y no logra hacer las grandes reformas estructurales. Esto es uno de los dilemas más difíciles de resolver para el partido, lo cual no tiene respuestas fáciles, ni inmediatas, pero aun y cuando se apueste por una estrategia que resulte fallida, era necesario un proyecto de cambio institucional que no planteó y menos se llevó a cabo.

De acuerdo al enfoque de la sendero dependencia, una vez que se toma cierto rumbo de acción, se crea un proceso de rendimientos crecientes que dificulta el cambio

Respetando los principios de la democracia, el partido enfrentó el reto de ser creativo y audaz, y saber operar políticamente, para transformar un gobierno de inercias que lo hacían ineficiente y que eran difíciles de cambiar porque implicaban un cambio de cultura, así

como la pérdida de beneficios para actores y grupos de poder. Era necesario haber identificado esos centros de poder y los beneficios que esto les daba, para definir estrategias de negociación, de pacto, de rendición de cuentas con el pasado, o lo que aplicara en cada caso. El partido que perdió el poder no tenía incentivos para colaborar porque la manera en la que funcionaba el gobierno les representaba beneficios incrementales. El PAN en lugar de transformar el aparato de gobierno, acabó en muchos casos adoptando las inercias que heredaba del viejo partido.

Parte de su incapacidad para lograrlo es que no contaba con cuadros para ello. El PAN nunca representó una opción para hacer una carrera en el sector público, y por lo tanto no era un partido atractivo para personas con preparación técnica y política con ambiciones de gobernar. Una vez que llega al poder no establece una estrategia para que ciudadanos comprometidos con el desarrollo del país, que estaban fuera del partido, vieran en este una opción atractiva, una vez que el PAN ya tenía acceso a puestos en el aparato de gobierno.

El partido no tuvo visión para entender por qué ganó las elecciones y para definir con precisión qué esperaban los ciudadanos que lo votaron. En el caso estudiado, una parte importante del voto no viene de simpatizantes del partido. Muchos de los que votaron por el PAN en el 2000 y en el 2006 no comulgan con su ideología pero en una lógica de voto útil lo votan para evitar que el PRI siguiera gobernando (2000) o que el PRD (2006) llegara al poder. El partido no entiende esto, y opera sobre la premisa de que los ciudadanos lo eligieron por su oferta de gobierno, cuando en realidad fue por representarles la alternativa “menos” mala desde el punto de vista de los ciudadanos. Es decir, el PAN no logra entender los verdaderos incentivos de sus votantes, y por tanto gobierna bajo una premisa equivocada sin identificar los estímulos del electorado. Si hubiese enfrentado esa realidad podía haber establecido una estrategia para construir una identidad con la “marca PAN” entre los que en su momento fueron el voto volátil.

Los modelos mentales en el cambio institucional y en la sendero dependencia de los procesos

Ciertos estilos de liderazgo del PAN no fueron los adecuados para la transformación que requería hacer el partido ante la nueva realidad política. Esto se refiere al perfil de algunos líderes, no son solamente en términos de sus valores y capacidades técnicas y políticas, sino a rasgos específicos de su personalidad. En el caso estudiado, el enfrentamiento personal entre los principales líderes tanto del partido como del gobierno tiene efectos que marcaron negativamente la vida del partido. Las personalidades de los líderes, de acuerdo a los entrevistados, fueron determinantes para entender la historia del partido en estos doce años de gobierno. Esto es relevante porque explica cómo actores particulares en contextos específicos y en coyunturas particulares en un momento de la historia, pueden marcar el rumbo de un país.

La ambigüedad entre el discurso y las acciones es una fuerte limitación para la eficiencia, porque entonces se vive en el peor de los mundos. Los dirigentes toman medidas que son diferentes a su discurso y esto crea indefiniciones para la acción, enfrentamientos entre los militantes del partido y problemas en lo que comunican a la ciudadanía.

La secuencia de los acontecimientos en el tiempo es determinante en el desarrollo de las instituciones y los primeros pasos que se dan en cierta dirección pueden crear tendencias sendero dependientes.

Los panistas perdieron tiempo valioso para empezar a reconocer que el ejercicio del poder no era necesariamente un atributo negativo, pero su experiencia de lo que habían observado en el ejercicio del poder por parte del partido hegemónico contra el que lucharon, les impidió asumirlo, al menos con la premura necesaria que el reto de gobernar demandaba.

La llegada de la democracia crea expectativas a veces difíciles de satisfacer. Por ello, para permanecer en el poder se requería priorización de acciones y uso estratégico del tiempo y de las oportunidades coyunturales. El bono democrático se perdió para siempre cuando el

presidente Fox no supo capitalizarlo. Los panistas ante el alto nivel de expectativas de la ciudadanía no son capaces, ciertamente el reto era enorme, de utilizar el poder para responder a las necesidades apremiantes, y avanzar en una agenda de reformas estructurales.

Modelos mentales

La percepción que tienen las personas tanto de manera individual como colectiva pueden ser determinantes en el rumbo de acciones en los procesos políticos.

El PRI y el PAN difieren en el sistema de incentivos al interior del partido. En el PRI la disciplina es el elemento aglutinador que asegura la colaboración de sus miembros, es la característica más valorada y premiada porque en el largo plazo esto les será premiado y podrán así avanzar en sus agendas personales. Al interior del PAN, el elemento aglutinador que aseguraba la colaboración y participación de los panistas en la lucha electoral era la democracia interna que les permitía a sus miembros sentirse parte de un grupo con el que compartían ciertos principios, valores y creencias y donde había reglas claras para el acceso a las candidaturas del partido. En ambos partidos, el desgaste viene de la descomposición del sistema de incentivos. Cuando el PRI deja de tener poder absoluto para “repartir” a todos y premiar la disciplina su membresía, el partido se quiebra. Cuando en el PAN las decisiones empiezan a ser tomadas por las cúpulas, y el gobierno interviene en la vida del partido anulando la democracia interna, el partido se rompe.

De manera individual, muchos de los entrevistados tienen enorme claridad en lo que les llevó a la derrota. Esta interpretación puede ser válida en mayor o menor grado pero tienen claridad con respecto a ella. Sin embargo es realmente crítico identificar que como partido, no se comparte un diagnóstico preciso y contundente que explique de manera integral no sólo por qué perdieron sino las causas subyacen en la derrota, y que explique por qué, una vez que identificaron los problemas, no pudieron solucionarlos. La capacidad de un partido para reconocer limitaciones a su proyecto, no implica que tengan la capacidad para resolverlos.

Las diferencias en el diagnóstico y en las interpretaciones de los entrevistados acerca de la derrota se explica, en muchos casos, por el papel que les tocó jugar en el gobierno, en el partido y en la campaña. Es decir, interpretan la derrota desde el punto de vista de los errores cometidos por los otros sub-grupos.

Un partido que ha sido por largo tiempo oposición, y que aspira ser exitoso cuando llegue al gobierno no puede improvisar de un día para otro las capacidades que se requieren para poder gobernar al país. Ello implica que los partidos necesitan, aún y cuando todavía se encuentren lejos de alcanzarlo, identificar las capacidades técnicas y políticas que requerirán el ejercicio de gobierno, y estar conscientes que las fortalezas que tiene como partido opositor, no son necesariamente las mismas que necesitarán para gobernar. Una vez identificadas esas capacidades tenían que haber establecido un plan con visión de largo plazo que le permita desarrollarlas.

Finalmente, en este tema, los panistas se sienten víctimas porque así construyeron su historia durante años. Sin embargo, las mismas élites reconocen que en muchos casos los tomadores de decisiones entienden la problemática pero difícilmente se asumen como los responsables de ejercer los cambios necesarios.

Los procesos sendero dependientes son difíciles de cambiar

La acción de los partidos está más allá de la arena política. Sobre todo cuando el partido que había gobernado permaneció largo tiempo en el poder, el partido que lo desplaza tiene que entender los móviles que existen no sólo en los partidos, sino en la cultura del país. Es decir, un régimen democrático hará reformas que necesariamente tendrán impacto en los intereses de grupos de poder, que muchas veces son tanto o más poderosos que los mismos partidos.

El partido había ganado elecciones por mucho tiempo sin un trabajo de vinculación con la ciudadanía por lo tanto no es capaz de cambiar este patrón de comportamiento como partido y por ello no crear una base de apoyo que garantizara lealtad en las votaciones.

La debilidad histórica del partido para comunicar, se convierte en un elemento decisivo no solamente para la derrota electoral, sino para la forma misma de gobernar.

El PAN es poco consciente que a lo largo de los años los diagnósticos del partido dicen lo mismo pero no resuelven lo que estos señalan. Parecen limitarse a identificar qué fue lo qué paso más que a entender por qué paso, y a enfrentar las causas verdaderas que les impiden que una y otra vez, las soluciones que plantean no se lleven a la práctica. De alguna manera en esto se refleja uno de los principales postulados de la teoría sobre el cambio institucional: la realidad es que existen actores interesados en el mantenimiento de instituciones que no son eficientes para el logro de los objetivos del partido, pero sí para los intereses de ciertos grupos o personas.

Un partido que llega al poder, después de haber sido un crítico del sistema necesitaba hacer un cambio en la cultura, no sólo del partido o del gobierno, sino a nivel país. Esto es un cambio de largo plazo que requiere estrategia.

2. El fondo de la interpretación de las élites de su derrota en 2012

Desde el punto de vista de los actores, una parte importante de los factores que identifican para explicar la derrota, son en realidad efectos de causas más profundas que difícilmente se encuentran en los análisis que hasta ahora se han realizado tanto por el mismo partido como por politólogos que han realizado estudios en torno a este tema.

Un ejemplo de este tipo de factores es que ellos señalan “la incapacidad del PAN para comunicarse con los ciudadanos”, específicamente para comunicar sus decisiones y los logros de su gobierno que convencieran al votante de que el PAN era diferente al PRI y que era capaz de entregar resultados concretos en la vida diaria de los mexicanos: la economía

familiar, la seguridad, las oportunidades de empleo, la salud y la educación de sus familias, etc. A pesar de que las élites ven esto con claridad, y entre los entrevistados podría decirse que hay casi un consenso en que la comunicación es una de sus mayores debilidades como gobierno y como partido⁷⁹, (para algunos de ellos es la razón más relevante para explicar la derrota) no elaboran una explicación más de fondo que identifique cuáles son las causas subyacentes a esta debilidad ancestral. Es decir, por qué el PAN es incapaz de comunicar sus logros; por qué, a pesar de que a través de los años los panistas son conscientes de esta carencia, no pueden resolverlo. ¿Es un problema de capacidades técnicas, es de un mal diagnóstico de las causas de sus limitaciones para comunicar, es un problema de la “genética” del partido, es un problema de procesos, de agendas personales, de falta de visión? Llama la atención que cuando se les pregunta por qué no lo han podido resolver, las respuestas giran en torno a la misma causa, y no tienen explicación que llegue a la raíz del problema.

Otro ejemplo es la llamada descomposición de la vida interna del partido, y de su democracia interna, como la manipulación de los padrones. Esto ha provocado entre otras cosas la elección de candidatos que responden más a los intereses de los grupos de poder al interior del partido que a las expectativas ciudadanas. Lo que no está claramente identificado es cómo sucedió esto, es decir cuáles eran los incentivos que provocan esta descomposición, pero sobre todo quiénes fueron los que instrumentaron y por qué.

En realidad lo que puede observarse, después de hablar con las personas que fueron los principales actores en el gobierno, del partido y de la campaña del sexenio pasado es que aunque “políticamente” el discurso es que todos tienen una parte de culpa en lo que pasó, nadie asume las causas de fondo de la parte que le corresponde. Es decir, en la mayoría de los casos está implícito que son los otros los que hicieron algo mal. Pues cuando hablan de los errores cometidos por los demás, sí se llega a las causas más de fondo. Pero cuando se trata de asumir las propias queda en un discurso incapaz de develar la causa de fondo.

Como traducción de las ideas de Octavio Paz, “Si nos arrancamos esas máscaras, si nos abrimos, si, en fin, nos afrontamos, empezaremos a vivir y pensar de verdad.”, a pesar de que aparentemente el PAN ha realizado varios diagnósticos, algunos dicen que está sobre-diagnosticado, lo que sucede con estas explicaciones es que las causas que se identifican como causas de la derrota, son en realidad efectos de otras causas más profundas. Sin embargo, llegar a esas causas más profundas develaría cuestiones de valores, de ética y de capacidades sí identificables claramente con las personas y en eso los panistas tienen limitación para asumirlas. Siguen considerando que son más éticos y personas más integrales en comparación con sus propios enemigos internos y externos. Llegar a estas causas de fondo sería el primer paso para una posible solución de los problemas, pero el miedo a perder su “supuesta superioridad moral” sería contradictorio con el objetivo de identificar y enfrentar las causas profundas de la derrota. Para que el PAN pudiera empezar un verdadero proceso de cambio necesitaría, como dice Paz, quitarse las máscaras.

Bibliografía

- Ackerman, J., y Sandoval, I. E. (2009). "Fiscalización Intraestatal y protección de programas sociales en México: Teoría, Práctica y propuestas". En D. Gómez-Álvarez (Ed.), *Candados y contrapesos: La protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América latina*. Guadalajara: ITESO, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Aguilar López, J. (2008). Identificación partidaria: Apuntes teóricos para su estudio. *Polis*, 4, 15-46.
- Aguilar, H., y Meyer, L. (1989). *A la sombra de la revolución mexicana*. México: Cal y arena.
- Alcántara, M. (1992). Las transiciones a la democracia en España, América latina y Europa occidental. Elementos de una aproximación al estudio comparativo. *Revista Del Centro De Estudios Constitucionales*, (11), 9-42.
- Alcántara, M. (1996). Un esquema de análisis para el estudio de los partidos políticos en procesos de transición: Fundación frente a tradición, 33-46.
- Alcántara, M. (2004). ¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programas y organización de los partidos latinoamericanos.
- Alduncin Abita, Enrique. (2006) Elección Presidencial: encuestas publicadas hasta noviembre de 2005. *Este País*, (178), 37-39
- Aranda, L., y Díaz-Ceballos, B. (2010). México y los cambios en la arquitectura económica internacional. (El Colegio de México ed., pp. 651-673). México:
- Arriola, C. (1975). El partido acción nacional (origen y circunstancia). *Foro Internacional*, 16(2 (62), 233-251.
- Arriola, C. (2008). *El miedo a gobernar: La verdadera historia del PAN*. México: Océano.
- Arthur, W. B. (1994). *Increasing returns and path dependence in the economy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Bachrach, P., y Morton S. Baratz. (1962). Two faces of power. *The American Political Science Review*, 56(4), 947-952.
- Baker, A. (2015). Campaign effects in Mexico since democratization. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 107-127). Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Bartolini, S. (1995). Partidos y sistemas de partidos. En e. a. Bartolini (Ed.), *Manual de ciencia política* [Manual de ciencia política]. Madrid: Alianza Universidad.

- Bates, R. H. (1995). Social dilemmas and rational individuals. En J. Harris, J. Hunter y C. M. Lewis (Eds.), (pp. 27-48). Londres: Routledge.
- Bernazza, C. A. (2010). *La planificación gubernamental en argentina: Experiencias del período 1974-2000 como puntos de partida hacia un nuevo paradigma*. Argentina: FLACSO.
- Berry, J. M. (1996). *Political Science Quarterly*, 111(3), p. 546.
- Boix, C. (1999). Setting the rules of the game: The choice of electoral system en advances democracies. *The American Political Science Review*, 93(3), 609-624.
- Brett, T. (. (1995). Institutional theory and social change in Uganda. En J. Harris, J. Hunter y C. Lewis (Eds.), *The new institutional economics and third world development*. Londres: Routledge.
- Brownlee, J. (2009). Portrait of pluralism: How hybrid regimes affect democratic transitions. 515. doi:10.1111/j.1540-5907.2009.00384.x
- Bruhn, K. (1997). Taking on goliath: The emergence of a new left party and the struggle for democracy in Mexico.
- Bruhn, K. (2015). Chronicle of a victory foretold. candidates, parties and campaign strategies in the 2012 mexican presidential election. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 32-62). Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Bryson, J. M., y Bromiley, P. (1993). Critical factors affecting the planning and implementation of major projects. *Strategic Management Journal*, 14(5), 319-337.
- Calderón Hinojosa, F., (2012). Mensaje del presidente Felipe Calderón Hinojosa, sesión ordinaria del consejo nacional agosto 2012. *Palabra de Acción Nacional*, XXII(93), 5-19.
- Calderón, F. (2014). *Los retos que enfrentamos. Los problemas de México y las políticas públicas para resolverlos (2006-2012)*. México: Debate.
- Calle, L. d. l., y Rubio, L. (2010). *Clasemediero* (1ra edición ed.). México: Felou - CIDAC.
- Camacho, H. *El enfoque del marco lógico, 10 casos prácticos*
- Camp, R. A. (2004). *From martyrdom to power: The partido accion nacional in mexico* (review) The Academy of American Franciscan History. doi:10.1353/tam.2004.0137
- Carreño, J. La política y los medios en la noche del bazucazo, en 1968: *Un archivo inédito*. Retrieved from <http://www.conaculta.gob.mx/micrositios/1968/lapolitica.html>
- Castañeda, J. G. (2014). *Amarres perros. Una autobiografía*. México: Alfaguara.
- Castillo Peraza, C. (2014). Doctrina, ideología y comunicación. *Palabra*, (100), 27-42.

- Cebrián, J. L. (2003). *Francomoribundia*. Madrid: Alfaguara.
- Coatsworth, J. H., y Katz, F. (2008). Prescindir de la revolución. ¿Tenía futuro el maderismo? *Letras Libres*.
- Consulta Mitofsky México Unido Contra la Delincuencia A.C. - 2007-2013 consultado en <http://consulta.mx/>
- Coppedge, M. (1993). Parties and society in Mexico and Venezuela: Why competition matters. *Comparative Politics*, 25(3), 253-274.
- Cortina, A. (2011). *Neuroética y neuropolítica: Sugerencias para la educación moral*. Madrid: Tecnos.
- Cortina, A. (2011b, 31-05-2011). La racionalidad como rara avis. *El País*
- Cosío Villegas, D. (1972). *El sistema político mexicano: Las posibilidades de cambio* ([2a ed. corr. y aum.] ed.). México: Joaquín Mortiz.
- Davis, D. E., y Brachet-Márquez, V. (1997). Rethinking democracy: Mexico in historical perspective, en comparative studies in society and history. 39 (1), 86-119.
- De la Calle, L., y Rubio, L. (2010). En Felou - CIDAC (Ed.), *Clasemediero*. México, D.F.:
- De la O, A. (2015). How governmental corruption breeds clientelism. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 181-199). Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- De las Heras, M (2012) Encuesta preelectoral 2012 consultada en http://www.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/EncuestasConteosRapidos/docs-encuestas/Demotecnia/junio21-24/Informe.pdf
- Del Castillo, A. (1996). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: Conceptos y enunciados explicativos.
- Denzau, A. T., y North, D. C. (1994). Shared mental models: Ideologies and institutions. *Kyklos*, 47(1), 3.
- Díaz-Domínguez, A. y Moreno, A. (2015). Effects of #Yosoy132 and social media in Mexico's 2012 presidential election. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 227-251). Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.
- Djelic, M., y Quack, S. (2007). Overcoming path dependency: Path generation in open systems. *Theory and Society*, 36(2), 161-186.
- Djurić, I., Nikolić, Đ., y Vuković, M. (2010). The role of case study method in management research. *Serbian Journal of Management*, 5(1), 175-185.

- Domínguez, J. I. (2015). Mexico's 2012 presidential election. conclusions. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 252-270). Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Domínguez, J. I., y McCann, J. A. (1996). Democratizing Mexico: Public opinion and electoral choices. .
- Domínguez, J. I., Greene, K. F., Lawson, C. H., y Moreno, A. (2015; 2015). *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections*. Baltimore, Maryland: John Hopkins University Press.
- Duverger, M. (2002). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Eckstein, H. (1992). Case studies and theory in political science. En F. I. Greenstein, y N. W. Polsby (Eds.), *Handbook of political science, vol. 7. political science: Scope and theory* (pp. 94-137). Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Elizondo Mayer-Serra, C., y Mexico. Cámara de Diputados. (2001). *Impuestos, democracia y transparencia*. Mexico: Cámara de Diputados, Comisión de Vigilancia.
- Espejel, A. (2013, Mayo-Agosto). De la concentración del poder en los grupos fundadores a la distribución entre grupos emergentes. La democracia interna del partido acción nacional en México (1939-2012). *Revista Debates*, 7, 115-136.
- Fligstein, N. y McAdam, D. (2012). *A theory of fields*. Nueva York: Oxford University Press.
- Franco Vivanco, E., Olarte, J., Díaz-Cayeros, A., y Magaloni, B. (2015). Drugs, bullets, and ballots: The impact of violence on the 2012 presidential election. In J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 153-180). Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Frech, S. (Ed.). Hosuton: Trillas.
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna de los partidos en América latina*. Lima: Asociación Civil Transparencia/IDEA.
- Gallagher, M. (1980). Candidate selection in Ireland: The impact of localism and the electoral system. *British Journal of Political Science*, 10(4), 489-503.
- Garciadiego, J. (2006). Cultura y política en el México posrevolucionario. *Instituto Nacional De Estudios Históricos De Las Revoluciones De México*,
- Garretón, M. A. (Ed.). (2004). *La indispensable y problemática relación entre partido y democracia en América Latina en La democracia en América latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas: Contribuciones para el debate*. Buenos Aires: Aguilar, Altea/Alfaguara.

- Gómez Mont, M. T. (2008). *Manuel Gómez Morín, 1915-1930. La raíz y la simiente de un proyecto nacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Gómez Morín, M.T. (1973). *Manuel Gómez Morín 1915 y otros ensayos Manuel Gómez Morín*. México: Jus.
- González, F. E. (2007). The demise of Mexico's one-party dominance in comparative perspective. *International Studies Review*, 9(2), 322-367.
- González Casanova, P. (1982). *El Estado y los partidos políticos en México*. México: Editorial Era.
- Grayson, G. W., Klesner, J. L., Wuhs, S. T., y González, F. E. (2007). Evolution of Mexico and other single-party states. *International Studies Review*, 9(2), 322-367.
- Greene, K. F. (2015). Campaign effects in Mexico since democratization. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 128-152). Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Greene, K. F. (2007). *Why dominant parties lose: Mexico's democratization in comparative perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Greenhill, R. G. (1995). State intervention in the Brazilian coffee trade during the 1920s: A case study for new institutional economics? En J. Harris, J. Hunter y C. Lewis (Eds.), *The new institutional economics and third world development* (). Londres: Routledge.
- Grzybowski, C. (Ed.). (2004). *Democracia, sociedad civil y política en América latina: Notas para un debate en la democracia en América latina: Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas: Contribuciones para el debate* (1a ed.). Buenos Aires: Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.
- Hall, P. A., y Taylor, R. C. R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. doi:10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Harris, J., Hunter, J., y Lewis, C. M. (1995). Development and significance of NIE. En J. Harris, J. Hunter y C. M. Lewis (Eds.), (pp. 1-13). Londres: Routledge.
- Harris, J., Hunter, J., y Lewis, C. M. (1995). *The new institutional economics and third world development*. Londres: Routledge.
- Heclo, H. (2010). *Pensar institucionalmente*. Madrid: Pirámide.
- Hernández, T. (2005). Conflictos y transformación partidaria. *El Partido Acción Nacional. El Cotidiano*, 133, 35-44.
- Hernández, T. (2008). "¿Integrados o marginados? el partido acción nacional". *Política y Cultura*, (29), 217-244.
- Horing, E. (2013). The genetic origin of the CDU and its developmental path to a catch-all party. *German Politics*, 22(1-2), 82-96.

Instituto Nacional Electoral

INEGI Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2013, consultado en www.inegi.org.mx

INEGI Banco de Información Económica 2000-2012 consultado en www.inegi.org.mx

Ingraham, P. W. (1987). Toward more systematic consideration of policy design. *Policy Studies Journal*, 15(4), 611-628. doi:10.1111/j.1541-0072.1987.tb00750.x

Jiménez Burillo, F. (2006). *Psicología de las relaciones de autoridad y poder*. Barcelona: UOC.

Johnson, J. (2001). Path contingency in post communist transformations. *Comparative Politics*, 33(3), 253-274.

Jones, C. (2013). *El cambio democrático entre dos alternancias, 2000-2012* (Fundación Rafael Preciado ed.). México:

Karl, T. L. (1990). Dilemmas of democratization in Latin America. *Comparative Politics*, 1-21.

Klesner, J. L. (1993). Modernization, economic crisis, and electoral alignment in Mexico. *Mexican Studies*, 2, 187-224.

Klesner, J. L. (1997). Democratic transition? the 1997 Mexican elections. *Political Science and Politics*, 30(4), 703-711.

Klesner, J. L. (1998). An electoral route to democracy? Mexico's transition in comparative perspective. *Comparative Politics*, 30(4), 477-497.

Knight, J. (1992). *Institutions and social conflict*. Nueva York: Cambridge University Press.

Krauze, E. (1985). *Caudillos culturales de la revolución mexicana*. México: Siglo XXI-SEP-CONAFE.

Krauze, E. (1999). *Caudillos culturales de la revolución mexicana*. México: Tusquets.

Krauze E. (2006) El mesías tropical, *Letras Libres*, (junio , pp. 15-24). Consultado en <http://www.letraslibres.com/hemeroteca/edicion-mexico/enrique-krauze-lopez-obrador-el-mesias-tropical>

Labastida, J., y López Leyva, M. (2004). México: Una transición prolongada. *Revista Mexicana De Sociología*, (Año 66, Núm. 4), 749-806.

Latinobarómetro 2013 (2013). En Corporación Latinobarómetro (Ed.), Santiago de Chile:

Lawson, C. (2015). The 2012 election in context. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 1-31). Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.

- Legislatina. http://americo.usal.es/oir/legislatina/base_de_datos.htm
- Linz, J. J. (1993). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, J., y Stepan, A. C. (1996). Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, south America, and post-communist Europe.
- Linz, J. J., y González de la Fe, Teresa. (1990). Transiciones a la democracia. *Reis*, (51 <http://www.refworks.com/refworks2/?r=references|MainLayout::init#>), 7-33.
- Linz, J. J., Montero, J. R., Miley, J., y Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. (2009). *Obras escogidas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Loaeza, S. (1999). *El partido acción nacional: La larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Loaeza, S. (2003). Acción nacional en la antesala del poder: 1994-2000. *Foro Internacional*, XLVIII (3 (171)), 71-102.
- Loaeza, S. (2007). Acción nacional en el gobierno. *Nexos*, (355)
- Loaeza, S. (2010). *Acción nacional: El apetito y las responsabilidades del triunfo*. México: El Colegio de México.
- Loaeza, S. (2011). *La reforma política de Manuel Ávila Camacho. México 1944-1946*
- López Portillo, J. (1988). *Mis tiempos: Biografía y testimonio político*. México: Fernández Editores.
- Lujambio, A. (2008, La izquierda del PAN. *Nexos*,
- Madero Muñoz, G. (2012). Mensaje del presidente del CEN del PAN, sesión ordinaria del consejo nacional agosto 2012. *Palabra de Acción Nacional*, XXII (93), 15-20.
- Magaloni, B. (2006). *Voting for autocracy: Hegemonic party survival and its demise in mexico*. Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Magar, E. (2015). The electoral institutions. party subsidies, campaign decency, and entry barriers. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 63-85). Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, J. (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Máiz, R. (2001). Teoría normativa y análisis empírico de la democracia en Robert Dahl. (). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Maravall, J. (2003a). *The political consequences of internal party democracy* (Estudio/Working Papers ed.) Fundación Juan March.

- Maravall, J. M. (2003). *El control de los políticos / José María Maravall*. Madrid: Taurus.
- Mauleón, H. (2012, 1 de junio). Josefina Vázquez Mota: Peleando a la contra. *Nexos*.
- McAdam, J. A. (2015). Time to turn back the clock? retrospective judgments of the single-party era and support for the institutional revolutionary party in 2012. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 86-106). Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- Mena, L. F. B. (2014). *Acción nacional ayer y hoy: Una esencia en busca de futuro* Grijalbo.
- Méndez Lago, M. (2000). *La estrategia organizativa del partido socialista obrero español (1975-1996)*. Madrid: CIS.
- Merino, M. (2003). *La transición votada: Crítica a la interpretación del cambio político de México*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mizrachi, Y. (2003). *From martyrdom to power: The partido acción nacional in Mexico*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Moloenzick, Marcos (2007) Balance de la gestión a cargo de Vicente Fox Quesada: Reflexiones sobre alternancia política y cultura de la legalidad, justicia penal y derechos humanos, Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Mora Arellano, F. J. (2011). A eso que llaman partido acción nacional. La comprensión de Víctor Reynoso. *Región y Sociedad*,
- Nateras González, M. (2005). Origen y desarrollo del partido acción nacional. Su institucionalización y cambio organizacional. *Espacios Públicos*, 8(16), 262-275.
- Neustadt, R. E. (1990). *Presidential power and the modern presidents: The politics of leadership from Roosevelt to Reagan*. Nueva York: John Wiley and Sons.
- Nichter, S., y Palmer-Rubin, B. (2015). Clientelism, declared support, and Mexico's 2012 campaign. En J. I. Domínguez, K. F. Greene, C. H. Lawson y A. Moreno (Eds.), *Mexico's evolving democracy: A comparative study of the 2012 elections* (pp. 200-206). Baltimore, Maryland: Johns Hopkins University Press.
- North, D. C. (1981). *Structure and change in economic history*. Nueva York: Norton.
- North, D. C. (2005). *Understanding the process of economic change*. Princeton: University Press.
- North, D. C. (2012). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (4ta. ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- North, D. C. (1995). The new institutional economics and third world development. En J. Harris, J. Hunter y C. M. Lewis (Eds.), (pp. 17-26). Londres: Routledge.

- Olvera, A. J. (2010). THE ELUSIVE DEMOCRACY: Political parties, democratic institutions, and civil society in Mexico. *Latin American Research Review*, 45(, Special Issue: Living in Actually Existing Democracies), 79-107.
- Oppenheimer, A. (1996). *México en la frontera del caos: La crisis mexicana en los noventa y la esperanza del nuevo milenio* (Ediciones B ed.). México:
- Palumbo, D. J., y Calista, D. J. (Eds.). (1990). *Implementation and the policy process: Opening up the black box*. Connecticut, EUA: Greenwood Press.
- Parametria. Carta Paramétrica, Parametría 2002-2006 consultado en http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4043
- Partido Acción Nacional, consultado en www.pan.org.mx
- Panebianco, A. (1990). *Modelos de partido: Organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Payne, J. M. (2003). *La política importa: Democracia y desarrollo en América latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Paz, O. (1985, Mayo). “Hora cumplida (1929-1985). *Vuelta*,
- Paz, O. (1988, 11 de septiembre). Ante un presente incierto. *Excélsior*
- Pempel, T. J. (1990). En Cornell University Press (Ed.), *Uncommon democracies: The one-party dominant regimes* Ithaca.
- Peralta, P. (2005, 11 de abril). El desafuero de López Obrador: Jugando con la democracia. *La Insignia*
- Peters, B. G. (2003). *El nuevo institucionalismo: La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Philip, G. (1988). *Journal of Latin American Studies*, 20(1), 230-231.
- Pierson, P., y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. (2004). *Politics in time: History, institutions, and social analysis / Paul Pierson* Princeton: Princeton University Press, ©2004.
- Prado, M., y Trebilcock, M. (2009). Path dependence, development, and the dynamics of institutional reform. *University of Toronto Law Journal*, 59(3), 341-379.
- presidencia de la república, reforma política y procesos electorales en México. (2000). Retrieved from http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/pub/publics/c-mex/democracia_ago2000.pdf

- Raphael, R. (2014, ¿Y después de Elba Esther qué? *Nexos*,
- Reynoso, V. (2007). *Rupturas en el vértice. El partido acción nacional a través de sus escisiones históricas* (Centro de Estudios de Política Comparada, A.C. / Ediciones de Educación y Cultura ed.). México:
- Reynoso, V. (2012). Entrevista con Manuel Rodríguez Lapuente. *Intersticios Sociales*, 3, 1-22.
- Rodríguez Prats, J. J. (2013). Los retos actuales del PAN en el gobierno. *Revista Palabra*, XXIII (27), 20-31.
- Roiz, J. (1987). Comentarios en torno a "pensamiento grupal". *Revista De Psicología Social*, 2(1), 181-189.
- Rubio, L. (2015, 25 05 2015). El tiempo en política. *Reforma*, pp. 13.
- Rubio, L., y Jaime, E. (2007). *El acertijo de la legitimidad: Por una democracia eficaz en un entorno de legalidad y desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica - Centro de Investigación para el Desarrollo.
- Sáenz, J. (1991, El crédito agrícola. *Pilbara*, 238.
- Sanders, E. (2009). Historical institutionalism. En S. Binder, R. Rhodes y B. Rockman (Eds.), *The oxford handbook of political institutions* () Wiley Subscription Services, Inc. doi: DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0003
- Sartori, G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos, marco para un análisis*. Madrid: Alianza Universidad.
- Scherer, J. (1986). *Los presidentes*. México: Grijalbo.
- Sexto informe de gobierno* (2012). (Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos-presidencia de la República ed.)
- Shirk, D. A. (2005). *Mexico's new politics: The PAN and democratic change*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers.
- Siavelis, Peter M., y Field, Bonnie N. (2011). Procedimientos de selección de candidatos a elecciones legislativas en América Latina: de dónde venimos y nuevos caminos para la investigación. En Manuel Alcántara y Mercedes García (Eds.) *Algo más que presidentes: el papel del poder legislativo en América Latina* (pp.100-132). Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Smith, P. H. (2012). Mexican democracy in comparative perspective. *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, doi:10.1093/oxfordhb/9780195377385.013.0004
- Sydow, J., Schreyögg, G., y Koch, J. (2009). Organizational path dependence: Opening the black box. *The Academy of Management Review*, 34(4), 689-709.

- Tirado, R. (1987). Los empresarios y la política partidaria. *Revista De Estudios Sociológicos*, 15
- Transparencia internacional. Índice de Percepción de la Corrupción. Transparencia Internacional 2000-2012 consultado en <http://www.tm.org.mx/transparencia-internacional>
- Vargas Llosa, M. (1990, septiembre). México es la dictadura perfecta. *El País*
- Vicencio, A. (2014, El congreso y el PAN: Historia y realidad. *Palabra*, 100, 100, 65-76.
- Woldenberg, J. (2001). La transición democrática en México: Un balance. (pp. 33-46). Madrid: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE).
- Woldenberg, J. (2007). El cambio político en México. *Serie Cuadernos de Divulgación*, 4-5.
- Wuhs, S. T. (2007). Evolution of mexico and other single-party states. *International Studies Review*, 9(2), 322-367.
- Wuhs, S. T. (2009). *Savage democracy: Institutional change and party development in mexico*. University Park Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Glosario

ACJM: Asociación Católica de la Juventud Mexicana

AMLO: Andrés Manuel López Obrador

BRIC: Brasil, Rusia, India y China

CANACINTRA: Cámara Nacional de la Industria de la Transformación

CEN: Comité Ejecutivo Nacional

CEPAL: Comisión Económica para América

CI: Circuitos integrados

CILAS: Centro de Investigación Laboral

COMPRANET: Sistema de información pública gubernamental en línea sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Administración Pública Federal

CONAGO: Conferencia Nacional de Gobernadores

COP 16: Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático

COPEI: Comité de Organización Política Electoral Independiente,

CTM: Confederación de Trabajadores Mexicanos:

ENS: Estrategia Nacional de Seguridad

Envipe: Encuesta Nacional en Vivienda

EPN: Enrique Peña Nieto

EZLN: Ejército Zapatista de Liberación Nacional

FAIS: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social

FCH: Felipe Calderón Hinojosa

FDN: Frente Democrático Nacional

IFAI: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

IH: Institucionalismo histórico

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INE: Instituto Nacional Electoral

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IPC: Índice de Precios al Consumidor

ISSSTE: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

JVM: Josefina Vázquez Mota
MDD: Millones de dólares
NI: Nuevo institucionalismo
NIE: Nuevo institucionalismo económico
Nº: Número
PAN: Partido Acción Nacional
PARM: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana
PCM: Partido Comunista Mexicano
PDM: Partido Demócrata Mexicano
PEA: Población Económicamente Activa
PEMEX: Petróleos Mexicanos
PGR: Procuraduría General de la República
PIB: Producto Interno Bruto
PNR: Partido Nacional Revolucionario
PPS: Partido Popular Socialista
PRD: Partido de la Revolución Democrática
PRI: Partido Revolucionario Institucional
PRM: Partido de la Revolución Mexicana
Progres: Programa de Educación, Salud y Alimentación
PST: Partido Socialista de los Trabajadores
SARE: Sistema de Apertura Rápida de Empresas
SD: Sendero dependencia
SEP: Secretaría de Educación Pública
SNTE: Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación
SPS: Seguro Popular de Salud
t: Tonelada
Trife: Tribunal Federal Electoral
UDC: Unión Demócrata Cristiana
UNAM: Universidad Nacional Autónoma de México
UNEC: Unión Nacional de Estudiantes Católicos